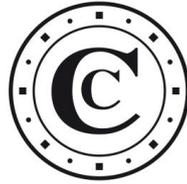


Cour des comptes



DEUXIÈME CHAMBRE

PREMIÈRE SECTION

S2024-0120

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFIT)

Exercices 2016-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 20 décembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA PROGRAMMATION ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN FRANCE : UNE RATIONALISATION INACHEVÉE.....	11
1.1 Les procédures de programmation avant 2017.....	11
1.1.1 Pendant longtemps, un objectif prioritaire de développement des réseaux.....	11
1.1.2 Depuis le « Grenelle de l'environnement », la priorité donnée au report modal	12
1.1.3 La commission « Mobilités 21 »	13
1.2 La programmation issue des assises de la mobilité de 2017 et de la loi d'orientation des mobilités de 2019	16
1.2.1 Les assises de la mobilité et le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures	16
1.2.2 La loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019	19
1.2.3 Éléments de comparaison internationale.....	24
1.3 Les rapports du COI de 2022 puis 2023, et l'actualisation de la LOM.....	27
1.3.1 Le rapport préliminaire du COI de 2022, « Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités ».....	27
1.3.2 La commande passée au COI en vue de l'actualisation de la programmation financière	29
1.3.3 Le rapport du COI remis en février 2023, « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition » : un mandat incomplètement rempli.	30
2 L'AFIT : UNE UTILITÉ NON DÉMONTRÉE	38
2.1 Une absence de contrôle sur la décision de la dépense	38
2.1.1 Le faible poids du conseil d'administration	38
2.1.2 Des « pré-CA » plus importants que les CA eux-mêmes.....	40
2.1.3 Un décalage avec les intentions affichées	41
2.2 La question du périmètre des dépenses	42
2.2.1 Les dépenses prises en charge par l'AFIT	42
2.2.2 Les investissements dans les infrastructures de transport non financées par l'AFIT	43
2.3 Des recettes fluctuantes et incertaines.....	46
2.3.1 Le « panier » de ressources de l'AFIT	46
2.3.2 Des recettes qui ne s'avèrent ni stables ni prévisibles	49

2.3.3 Une TICPE dont le montant affecté sert de subvention d'équilibre	51
2.4 Une gestion améliorée, des fragilités persistantes.....	51
2.4.1 Des comptes qui traduisent une amélioration du financement de l'agence	51
2.4.2 Un budget de fonctionnement réduit, consacré pour l'essentiel aux dépenses de personnel	53
2.5 L'AFIT, une institution à reconsidérer.....	54
2.5.1 Une valeur ajoutée quasi-inexistante dans la programmation financière.....	54
2.5.2 Un instrument de contournement de la législation budgétaire.....	55
2.5.3 Une lisibilité de la politique d'investissement de l'État très peu améliorée	56
2.5.4 L'inadaptation du budget de l'État à la gestion des investissements : un <i>a priori</i> contestable	56
2.5.5 Des formules alternatives à celle d'un établissement public.....	57
ANNEXES	61
Annexe n° 1. L'adoption de la convention de financement du canal Seine- Nord-Europe par le conseil d'administration de l'AFIT du 20 novembre 2019.....	62
Annexe n° 2. La répartition, de 2016 à 2022, des dépenses de l'AFIT entre les cinq programmes d'investissement prioritaires définis par la LOM.....	64
Annexe n° 3. Les États de l'Union européenne qui avaient établi des prélèvements sur les poids lourds liés à l'usage des infrastructures routières au milieu des années 2010.....	66
Annexe n° 4. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFITF entre 2016 et 2022 en AE	67
Annexe n° 5. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFIT entre 2016 et 2022 en CP	68
Annexe n° 6. Les principaux postes de restes à payer sur 2023-2027	69
Annexe n° 7. L'état du différend actuel avec les sociétés concessionnaires d'autoroute sur la question de la taxe d'aménagement du territoire et des contributions volontaires de ces sociétés	70
Annexe n° 8. Présentation des états financiers de l'AFIT (2016-2022)	72
Annexe n° 9. Erreurs et omissions comptables constatées dans les comptes de l'AFIT entre 2016 et 2022.....	75
Annexe n° 10. Analyse du respect par l'AFIT des obligations qui lui incombent au regard de la réglementation budgétaire dans le cadre de la présentation et de l'adoption de ses budgets et de son compte financier au cours de l'exercice 2022.....	79
Annexe n° 11. L'exécution budgétaire de l'AFIT 2016-2022	84
Annexe n° 12. Les engagements de l'AFIT au cours de la période 2016-2022.....	85
Annexe n° 13. Les paiements par l'AFIT au cours de la période 2016-2022.....	87
Annexe n° 14. Données chiffrées relatives aux restes à payer de l'AFIT au cours de la période 2016-2022	89

SYNTHÈSE

La programmation des infrastructures de transport : une rationalisation inachevée

L'actuelle architecture institutionnelle de la programmation des grandes infrastructures de transport en France est le fruit d'une longue histoire, ayant longtemps privilégié, du plan Freycinet de 1879 au conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de 2003 (), puis encore au schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) de 2011, le développement des réseaux, d'abord ferroviaire puis autoroutier et, enfin, de lignes à grande vitesse.

Au cours des années 2010, le souci de la contrainte budgétaire et d'une programmation crédible, alors que la dégradation des infrastructures justifiait un effort de régénération et un recentrage sur les « transports du quotidien », a conduit à la mise en place de la commission « Mobilités 21 » chargée d'évaluer les grands projets et de proposer un scénario de financement en établissant des priorités. Son rapport n'a, toutefois, pas débouché sur une programmation financière, actée par les pouvoirs publics. Il a fallu attendre pour cela les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), créé en 2017 et rassemblant des élus, des experts et des fonctionnaires, après une large concertation, baptisée « les assises de la mobilité ». De fait, la loi d'orientation des mobilités de 2019 comprend un titre I et une annexe à vocation financière, en principe fondés sur le scénario financier intermédiaire proposé par le COI.

Cette instance, pérennisée et à nouveau sollicitée en 2022 pour actualiser cette programmation, contribue à la définition d'une trajectoire *in fine* décidée par les pouvoirs publics, et ensuite mise en œuvre par une agence de financement, l'AFIT, dotée à cet effet de ressources spécifiques. Cette nouvelle organisation constitue un progrès par rapport aux pratiques du passé, quand des commissions *ad hoc* recensaient les projets, plus qu'elles n'en proposaient de sélection, et que les décisions d'engager les crédits de l'État se prenaient au fil de l'eau, en fonction de la maturation de ces projets, parfois plus que de leur intérêt socio-économique.

Pour autant, cette rationalisation s'avère dans une large mesure inachevée. Les recommandations ou « scénarios préférentiels » du COI ne permettent pas de respecter le cadre budgétaire qui lui a été fixé, notamment en sélectionnant ou en classant clairement les projets. Il ne dispose pas des moyens de contre-expertiser ces derniers ou d'étudier l'impact de ses scénarios dans toutes leurs dimensions, notamment environnementales, ni de proposer de nouvelles ressources éventuellement nécessaires. La programmation financière finalement décidée et rendue publique demeure peu précise, ne détaillant ni la montée en charge des projets ni leur financement. Des exemples récents, telles la relance du projet de ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur ou l'accélération du calendrier prévu pour la section Bordeaux-Toulouse du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest, montrent que l'État continue de prendre certains engagements au coup par coup, sans se référer à un programme d'ensemble et en reportant la question de leur financement. Cette façon de faire contraste avec les méthodes en usage depuis plusieurs décennies chez certains de nos voisins, par

exemple en Allemagne, qui apparaissent plus rigoureuses, sans empêcher une nécessaire souplesse.

Dans ce contexte, une réforme et un renforcement du COI pourraient représenter une voie d'avenir, au service d'une programmation à la fois plus précise et plus complète, assortie d'un financement identifié, - naturellement toujours décidée par les pouvoirs publics, mais liant davantage ces derniers.

La faible valeur ajoutée de l'AFIT

Établissement public national à caractère administratif de taille très réduite (5 ETP ; 795 000 € de budget de fonctionnement au titre de l'année 2022), l'AFIT assure la gestion de sommes importantes (3,77 Md€ d'autorisations d'engagements et 3,29 Md€ de crédits de paiements en 2022 ; 15,38 Md€ de restes à payer à la fin de cette même année). En tant qu'instrument de financement des infrastructures de transport, l'agence remplit de manière satisfaisante la mission qui lui a été confiée. Percevant des ressources calculées en fonction de ses besoins annuels, elle a vu ses capacités de paiement augmenter au cours de la période récente, au bénéfice de son activité d'intervention, mais également de l'assainissement de sa situation financière (réduction des restes à payer). Par ailleurs, les difficultés de gestion qu'elle a connues dans un passé récent ont conduit à un renforcement opportun de ses moyens humains.

L'agence demeure toutefois dans une position d'étroite subordination vis-à-vis de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ce qui la maintient dans un rôle de caisse de financement. Au demeurant, la création du Conseil d'orientation des infrastructures fait obstacle à la possibilité pour l'AFIT de remplir des fonctions de conseil ou de supervision désormais dévolues à une autre instance. Son conseil d'administration ne fait qu'avaliser des décisions déjà prises, au point que la question de leur financement semble paradoxalement passer au second plan dans certains cas. En outre, près de vingt ans après sa fondation, l'agence ne dispose toujours pas, après l'échec de plusieurs formules, de ressources stables, prévisibles et pérennes.

L'agence, censée apporter une plus grande lisibilité à la politique d'investissement de l'État, ne l'améliore qu'en partie, en raison du manque de clarté et de cohérence du champ des dépenses prises en charge. Celui-ci s'est considérablement étendu sans toujours beaucoup de rigueur ou de lien direct avec des infrastructures de transport, mais aussi, paradoxalement, sans pour autant englober toutes les dépenses de l'État dans la construction de celles-ci. Pour justifier l'existence de l'agence, est parfois mise en avant l'inadaptation supposée du budget de l'État au financement de projets pluriannuels, mais, dans son rôle d'intermédiation, l'agence induit également des complications de gestion et des flux croisés entre entités juridiques distinctes. Surtout, cet argument n'a jamais fait l'objet d'une démonstration précise et se trouve contredit par la pratique constatée dans d'autres domaines d'investissement, comme les dépenses d'équipement militaire.

Aujourd'hui, comme lors de sa création, l'AFIT constitue avant tout un moyen de contournement de la loi organique sur les finances publiques, qui a pourtant explicitement prévu les dispositions nécessaires à cette catégorie de dépenses. Aussi la recommandation

tendant à sa suppression et à la réintégration des crédits concernés au sein du budget général dans le cadre d'une nouvelle mission budgétaire, faite par la Cour dès 2009, conserve-t-elle toute sa pertinence et son actualité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGITM, DB, DG Trésor, 2024) : Établir une programmation du financement de la construction et de la régénération des grandes infrastructures de transport, financées ou co-financées par l'État, assortie d'indicateurs de mise en œuvre et de résultats.

Recommandation n° 2. (DGITM, DB, DG Trésor, 2024) : Doter le Conseil d'orientation des infrastructures des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, dont le suivi de l'application des décisions d'investissement.

Recommandation n° 3. (DGITM, DB, 2024) : Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) de la mission « écologie, développement et mobilité durables » par un état des concours de l'État aux investissements en faveur des transports, qu'ils soient financés par crédits budgétaires, sur crédits de l'AFIT ou par l'intermédiaire de divers fonds et plans (*recommandation réitérée*).

Recommandation n° 4. (DGITM, DB, DG Trésor, 2025) : Supprimer l'AFIT et créer une mission « Politique publique des transports » au sein du budget de l'État.

INTRODUCTION

Les infrastructures de transport, en France, se composent de 1,1 millions de km de routes (dont environ 21 000 km d'autoroutes et de routes nationales et 379 000 km de routes départementales), de 27 000 km de lignes ferroviaires (dont 2 100 km de lignes grande vitesse- LGV) et 3 800 gares, de 1 380 km de réseaux ferrés de transport urbain, de 5 200 km de voies navigables, de 10 grands ports maritimes et de 69 aéroports (accueillant plus de 1 000 voyageurs annuels). Selon le critère de la longueur, notre pays occupe la première place en Europe s'agissant du réseau routier¹, la deuxième pour le ferroviaire et la quatrième pour les voies navigables, mais l'ensemble de ces réseaux, arrivés à une certaine maturité, ont pour l'essentiel cessé de s'étendre, à l'exception des réseaux ferrés de transport urbain². En ce qui concerne leur état, qui dépend notamment de leur ancienneté et de la qualité de leur entretien, la France, selon les données du forum économique mondial, tient un rang moins favorable et en recul, en particulier dans le cas des routes, puisqu'elle est passée, en la matière, de la première à la dix-huitième place entre 2012 et 2019.

Selon le « bilan annuel des transports » établi en 2022, les investissements dans ces infrastructures (construction et régénération) ont atteint 23,6 Md€ en 2021, dont 10,5 Md€ pour les routes, 4,5 Md€ pour le réseau ferré et 7 Md€ pour les transports collectifs urbains, partagés entre un grand nombre d'acteurs, principalement mais non exclusivement publics, notamment du fait d'investissements réalisés dans le cadre de contrats de concession ou de partenariats public-privé.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant total des investissements dans les infrastructures de transport, entre 1990 et 2022.

¹ Mais le sixième seulement, si on limite au réseau dit structurant, constitué des autoroutes et routes nationales.

² Dont la longueur totale a progressé de plus de 150 % depuis 1995, alors que celle des routes augmentait modestement, et que celle du réseau ferroviaire exploité par la SNCF et les voies navigables fréquentées ont même diminué depuis cette date. Source : bilans annuels des transports.

Tableau n° 1 : Investissements dans les infrastructures de transport en France

	En Millions d'euros courants en 2022	% des investissements totaux en 2022	% en 1990	Investissements des APUC (*) dans les transports en 2022 (en M€) ³
Réseau routier	10 562	44,8 %	71,8 %	1 215
<i>Autoroutes concédées</i>	1 545	6,6 %	11,7 %	SO
<i>Routes nationales non concédées</i>	1 215	5,2 %	16,5 %	SO
<i>Réseaux locaux</i>	7 802	33,1 %	43,6 %	SO
Réseau ferré principal	4 489	19,1 %	15,4 %	3 256
<i>LGV</i>	348	1,5 %	7,7 %	SO
<i>Hors LGV</i>	4 141	17,6 %	7,7 %	SO
Transports collectifs urbains	7 117	30,2 %	6,4 %	116
<i>Réseau ferré d'Île-de-France</i>	1 097	4,7 %	1,3 %	SO
<i>RATP</i>	1 311	5,6 %	2,3 %	SO
<i>Société du Grand Paris</i>	2 800	11,9 %	0 %	SO
<i>TCU de province</i>	1 909	8,1 %	2,8 %	SO
Autres	1 383	5,9 %	6,4 %	1 298
<i>Ports maritimes</i>	502	2,1 %	2,2 %	214
<i>Aéroports de Paris</i>	500	2,1 %	3,4 %	733 (transport aérien)
<i>Voies navigables</i>	381	1,6 %	0,8 %	351
Total	23 551⁴	100 %	100 %	5 951

Source : Bilan annuel des transports en 2022 Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

³ Investissements essentiellement dans les infrastructures s'agissant des APUC.

⁴ Données de l'OCDE : 22 Md€ en 2021, contre 27,6 Md€ en Allemagne, 50,4 Md€ en Italie (2019), 22,9 Md€ au Royaume-Uni (2019) et 19,5 Md € au Japon (2019).

() Administrations publiques centrales : l'État et ses opérateurs (AFIT, VNF...) en données consolidées.*

Sur les trente dernières années, les principales évolutions consistent en (1) une réduction dans cette dépense de la part du mode routier, au profit des transports collectifs urbains, en particulier en Île-de-France (en partie de manière conjoncturelle, du fait de la construction du Grand Paris Express), et dans une moindre mesure, du réseau ferré, ainsi que, s'agissant de ce dernier, (2) une diminution de la part des LGV au profit des autres investissements ferroviaires.

Les dépenses d'investissement des « administrations publiques locales » et des « organismes divers d'administration locale » (dont Île-de-France Mobilités et la Société du Grand Paris) en voirie et dans les autres infrastructures de transport ont atteint un montant consolidé d'environ 11,7 Md€ en 2022. Leur part dans le total augmente, notamment du fait de la décentralisation routière au profit principalement des départements. De leur côté, l'État et ses opérateurs représentaient moins du quart de cet effort, souvent dans le cadre de cofinancements, leur apport même minoritaire pouvant être nécessaire au lancement de projets⁵. Cet apport est toutefois prépondérant pour certaines catégories d'investissement, en particulier dans le réseau ferré.

À ce titre, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT), établissement public national à caractère administratif créé par décret du 26 novembre 2004, a pris en charge une part croissante des contributions de l'État, pour en représenter désormais plus de la moitié (3,3 Md€ en 2022, sur 5,95 Md€). Ces investissements comprennent la construction d'infrastructures nouvelles et des projets d'aménagements structurels, mais aussi, depuis quelques années, des opérations de « régénération » (ou entretien « lourd »), permettant de maintenir la valeur du capital.

Dans un premier temps, le présent rapport s'attache à déterminer si la création de l'AFIT puis du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) et l'adoption, en 2019, de la loi d'orientation des mobilités (LOM), qui inclut un volet financier, ont permis de rationaliser le processus de programmation et de financement des infrastructures de transport.

Dans un deuxième temps, il vise à apprécier plus spécifiquement le rôle et la valeur ajoutée effectifs de l'AFIT dans cette programmation et sa mise en œuvre, et il examine le fonctionnement et la qualité des services rendus par l'agence. Étant rappelé que, bien que ses dépenses et ses recettes aient dépassé le seuil de 3 Md€ en 2021 et 2022, l'agence demeure une structure de taille très réduite : son équipe permanente comptait, au 31 décembre 2022, 5 ETP et son budget de fonctionnement, en 2022, n'excédait pas 795 000€.

⁵ Les autres investisseurs sont notamment les sociétés concessionnaires (privées), en particulier d'autoroutes.

1 LA PROGRAMMATION ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN FRANCE : UNE RATIONALISATION INACHEVÉE

1.1 Les procédures de programmation avant 2017

1.1.1 Pendant longtemps, un objectif prioritaire de développement des réseaux

Historiquement, les grands projets d'infrastructure de transport ont fait l'objet, après-guerre, d'une programmation dans le cadre des plans quinquennaux élaborés par la Commissariat général au plan. À leur disparition, au début des années 1990, dès lors que les contrats de plan État-régions n'intégraient pas les projets de dimension nationale⁶, ceux-ci ne relevaient plus que de schémas nationaux d'infrastructures de transport (SNIT) existant depuis les années 1970⁷. Ces derniers, préparés par les services du ministère des transports sous l'égide de comités interministériels, n'établissaient cependant pas de priorité ni n'étudiaient la question des modalités de financement.

Jusqu'au début des années 2000 l'ambition restait grande, si l'on s'en tient aux principes ; ainsi, la loi d'orientation et d'aménagement du territoire de 1995 a fixé l'objectif d'un accès pour tous les territoires à l'autoroute et à la grande vitesse ferroviaire (un échangeur routier à moins de 30 minutes et une gare de TGV à moins de 45 minutes).

De même, les « schémas de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises » de 2001, bien que se réclamant d'une approche différente des schémas sectoriels antérieurs, puisque fondée sur la prise en compte de la complémentarité des modes et sur l'estimation besoins futurs des usagers, ont repris *in fine* la plupart des ouvrages à l'étude.

Un premier effort de tri et de hiérarchisation a été accompli par le CIADT de 2003⁸, qui s'est appuyé sur une évaluation prospective réalisée par la DATAR⁹, et un audit d'un grand nombre de projets en suspens par l'inspection générale des finances et le commissariat général du développement durable. Le rapport de ces derniers¹⁰ se prononçait notamment contre le canal à grand gabarit Seine Nord et le tunnel ferroviaire de base prévu pour la nouvelle ligne Lyon-Turin. Sur le fondement d'évaluations socio-économiques, il accordait

⁶ Mais parfois des aménagements complémentaires de ces derniers.

⁷ Schémas directeurs des grandes liaisons routières et aéroportuaires de 1972 (puis schéma directeur routier national de 1992, visant un réseau d'autoroutes d'environ 38 000 km), des voies navigables de 1985, des liaisons ferroviaires de 1992 (prévoyant 4 700km de lignes nouvelles). On pourrait citer, bien plus loin dans le temps, la loi Freycinet de 1879, prévoyant de relier toutes les sous-préfectures au réseau ferroviaire et de normaliser le gabarit des principaux canaux, dont la mise en œuvre s'étala jusqu'en 1914.

⁸ Conseil interministériel de développement et d'aménagement du territoire du 18 décembre 2003.

⁹ Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

¹⁰ Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructure et de transport, février 2003.

une préférence assez nette aux projets routiers et autoroutiers au détriment des nouvelles liaisons ferrées. Il proposait des trajectoires financières relatives à la part de l'État dans les projets ferroviaires, en distinguant deux scénarios, dits « technique » et « indicatif », qui différaient essentiellement par les calendriers de réalisation, plus ou moins rapides.

Bien qu'il écartât deux infrastructures parmi les plus coûteuses (*cf. supra*, mais le Gouvernement, dès la remise du rapport, réaffirma leur caractère prioritaire), le CIADT n'en dressait pas moins une longue liste de projets à mettre en œuvre, de sorte que l'économiste Y. Crozet a décrit ce moment comme « *l'apogée de la période des élus bâtisseurs* »¹¹.

Le CIADT de 2003 annonça la création de l'AFITF, dont le budget devait être alimenté par des ressources spécifiques et pérennes, à savoir les dividendes versés par les sociétés d'économie mixte à caractère autoroutier. La fin de l'« adossement », c'est-à-dire de la possibilité de financer de nouvelles sections d'autoroutes peu rentables par les recettes liées à l'allongement de concessions plus anciennes, soulevait de fait, dans le même temps, la question de l'affectation de la « rente autoroutière ». Cette nouvelle agence, qui permettait de conserver les recettes dans le giron des transports, prenait aussi le relais du FITTVN¹² supprimé par la majorité précédente. Ce dernier avait déjà eu vocation, entre 1995 et 2001, à assurer une forme de péréquation géographique et intermodale.

1.1.2 Depuis le « Grenelle de l'environnement », la priorité donnée au report modal

Le SNIT de 2011, prévu par la loi dite de « Grenelle I » de 2009¹³, devait « *servir de référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport* », en consacrant une politique volontariste de report modal. Ceci conduisait à privilégier, dans les faits, pour les 25 années suivantes les nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse (4 000 km, dont 2 000 km à l'horizon de 2020) et, plus marginalement, la voie fluviale (370 km). Il est intéressant de rappeler les quatre grands axes fixés par ce SNIT pour montrer que certaines réorientations ont une origine relativement ancienne :

- l'optimisation prioritaire du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures,
- l'amélioration des performances
 - du système de transport dans la desserte des territoires,

¹¹ En présentant le Premier ministre d'alors, Jean-Pierre Raffarin, comme l'« *incarnation du pouvoir périphérique des notables de province* » (Y. Crozet, « Les territoires et le financement de la mobilité » in La revue d'économie financière).

¹² Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, alimenté par la taxe d'aménagement du territoire sur les sociétés d'autoroutes et la taxe sur la production d'énergie hydroélectrique, instituées à cet effet. La baisse, parallèlement, des investissements dans les transports inscrits au budget général, lui ont attiré l'accusation d'être détourné de son objet. Auparavant, avaient joué un rôle comparable le fonds spécial d'investissement routier (CAS), de 1952 et 1981, puis le fonds spécial des grands travaux (EPA), de 1982 à 1987.

¹³ Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

- énergétiques du système de transports,
- la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport.

Ce projet, rendu public en octobre 2011 après des débats publics et au Parlement, représentait un coût évalué à 245 Md€ constants sur une période de 25 ans¹⁴, dont 88 Md€ pour l'État, sensiblement revu à la hausse par rapport aux évaluations de l'avant-projet, à la suite d'une contre-expertise du commissariat général au développement durable (CGDD), en particulier des coûts de la régénération ferroviaire, mais aussi de l'ajout de nouveaux projets routiers. Le projet comportait, au total, 28 projets ferroviaires, 28 routiers, 11 portuaires et 3 fluviaux (projets de voie d'eau à grand gabarit). « *La quasi-unanimité du Parlement en faveur de la loi Grenelle 1 était largement liée au fait que le SNIT promettait pratiquement à chaque région une desserte TGV* » (Y. Crozet, Les cahiers du think tank de l'URF, novembre 2015).

Il reposait sur un chiffrage plus rigoureux que les schémas précédents mais s'avérait financièrement non soutenable. La procédure de délibération collective, sans objectif ni contrainte de hiérarchisation et de sélection, aboutissait à un total de dépenses encore supérieur à l'enveloppe du CIADT de 2003 (100 Md€), établi par un groupe composé seulement d'experts. Ce schéma ne fut d'ailleurs pas formellement adopté par le Parlement, mais cette période vit l'engagement simultané de quatre chantiers de ligne à grande vitesse (LGV), dans l'esprit de ce « Grenelle de l'environnement ».

1.1.3 La commission « Mobilités 21 »

1.1.3.1 La nouvelle méthode mise en œuvre

Le Gouvernement issu des élections de 2012, confia à une commission composée de parlementaires et d'experts, dite commission « Mobilités 21 », présidée par le député Philippe Duron, la mission d'établir des priorités à financer par l'AFITF, en particulier par la future écotaxe. De fait, le rapport remis au ministre des transports en juin 2013 évoque dès l'introduction l'exigence de « *sortir de l'incantation et du non-dit* » et « *l'effort de différer un projet qui apparaît moins prioritaire que d'autres, l'effort de ne réaliser dans un premier temps qu'une partie d'un projet ou de le réaliser différemment* ».

Cet exercice appelle en premier lieu la définition de critères d'évaluation et de choix. La commission a opté pour une évaluation dite « multi-critères non pondérée », autour des grands objectifs traditionnels de la politique des transports : (1) compétitivité, intégration européenne, réduction des inégalités territoriales, mobilité de proximité, mais aussi (2) de nature écologique, (3) « sociétale » (sécurité, santé, réduction des nuisances) et (4) socio-économique (valeur actualisée nette, ou différence entre bénéfices et coûts socio-économiques futurs exprimés en monnaie constante, par euro dépensé).

¹⁴ Ferroviaire : 174 Md€ ; routier : 42 Md€ ; fluvial : 23 Md€, portuaire : 5 Md€ ; aérien : 2 Md€. Ou 140 Md€ pour le développement des réseaux et 105 Md€ pour leur optimisation.

Cette approche fut justifiée par le fait que le premier classement, basé sur les seuls taux de rendement interne (TRI) ou de valeur actuelle nette (VAN), privilégiait presque systématiquement, dans l'ordre, les projets autoroutiers, puis routiers, ferroviaires et, enfin, fluviaux¹⁵, ce qui tient essentiellement à deux facteurs : les gains de temps et les coûts unitaires de construction.

Or, les bénéfices environnementaux ou en termes d'aménagement du territoire ne sont pas tous réductibles à des indicateurs monétisables. Par ailleurs, le critère d'« utilité » peut contredire celui de « nécessité », aboutissant, par exemple, à mettre en tête de liste les projets franciliens, qui bénéficient à un grand nombre d'usagers, au détriment d'infrastructures qui permettraient de désenclaver des territoires peu peuplés, *a priori* moins « rentables ».

Le rapport du COI de 2023 explicite et justifie ainsi la méthode qu'il a retenue : « *Dès les travaux de Mobilités 21 et du COI 2018, il est apparu que les membres du COI ne pouvaient résumer leur approche à la seule valeur actuelle nette et devaient compléter la lecture des dossiers par l'examen de plusieurs critères. Le principe avait été également retenu de refuser toute démarche de pondération de ces critères aboutissant mécaniquement à un classement des projets. Une telle démarche a, en effet, été considérée comme présentant seulement une apparence artificielle de rationalité* ».

Certes, une parfaite objectivité ne constitue pas nécessairement une garantie d'acceptabilité, d'autant que toutes les finalités ne sont pas mesurables, comme on vient de le voir. À cet égard, cette instance de concertation, comprenant des élus, des experts et des hauts fonctionnaires, avait précisément pour vocation de faciliter des formes de consensus par la confrontation de points de vue différents.

De plus, cette approche constitue en soi un progrès par comparaison avec des priorités de financement définies selon l'apport des collectivités, comme lors de l'élaboration du SNIT, ou avec un processus de « petits pas », projet par projet, qui finit par rendre irréversible certains investissements à la suite d'effets d'annonce successifs. Ainsi, les évaluations se faisaient souvent trop tard, ce qui privait de la possibilité de comparer et d'arbitrer entre projets et de les apprécier au regard d'une capacité de financement globale.

Cependant, l'inconvénient d'une approche « multicritères non pondérée » consiste dans son manque d'objectivité. De fait, certains choix ont pu résulter de discussions sur des positions de principe et une telle méthode ne permet pas de trancher sur la base d'arguments rigoureux la question de projets très controversés¹⁶. Les classements ont été établis le plus souvent par consensus mais, dans certains cas de désaccords persistants, selon l'avis majoritaire. En outre, le consensus et sa recherche peuvent eux-mêmes comporter des biais.

¹⁵ Selon le RAP 2021, l'intérêt socio-économique, cette année-là, atteignait pour

- les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires : 0,2€ par euro dépensé par le contribuable,
- les opérations routières : 2,2€ par euro dépensé par le contribuable.

¹⁶ A cet égard, il faut signaler que si l'évaluation socio-économique des projets nouveaux bénéficie de méthodologies éprouvées, quoique toujours à actualiser, c'est moins le cas des dépenses d'entretien. Pourtant, ces dernières prennent progressivement le pas, s'agissant de réseaux de transport souvent arrivés à maturité et désormais vieillissants.

1.1.3.2 Les résultats des travaux de la commission

La commission proposa deux scénarios, l'un à financement constant (S1 - 2,3 Md€ affectés à l'AFITF), et l'autre (S2) à ressources majorées de 400 M€ par an, d'ici 2030.

La hiérarchisation établie a consisté à distinguer trois catégories :

- les projets devant être réalisés d'ici 2030 (premières priorités). Ex. : la Route Centre Europe Atlantique, la LGV Roissy-Picardie - dans le scénario 1,
- ceux qui appellent la poursuite d'études en vue d'une mise en service entre 2030 et 2050 (secondes priorités). Ex. : accès ferroviaire au tunnel du Lyon-Turin, LGV Poitiers Limoges, Bordeaux-Toulouse, Montpellier-Perpignan, autoroute A45 Lyon-Saint-Etienne, grand contournement Ouest de Strasbourg - dans le scénario 1¹⁷,
- et, enfin, ceux dont il convenait d'interrompre les études, une réalisation ne paraissant pas nécessaire avant 2050 (« horizons lointains »). Ex. : la LGV Rhin-Rhône branches Sud et Ouest, l'A51 Grenoble-Gap.

La liste des opérations de la dernière catégorie s'avère toutefois limitée. En outre, au sein de chacune, la commission s'est gardée et même défendue d'établir un quelconque classement. Enfin, elle a exclu de son périmètre d'analyse certains projets en cours de réalisation, faisant l'objet d'engagements internationaux ou juridiques, voire seulement d'annonces formelles de lancement par le gouvernement : le tunnel de base Lyon-Turin, le canal Seine Nord-Europe, Charles de Gaulle Express, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes.

Le Premier ministre exprima sa préférence pour le scénario 2, plus ambitieux, lors de la remise du rapport. Cependant, le Gouvernement n'a pas formellement adopté le classement présenté par la commission. De fait, en contradiction avec cette déclaration de principe, il a déclaré d'intérêt public, en janvier 2015, la LGV entre Poitiers et Limoges, bien que classée en seconde priorité dans les deux scénarios. En l'occurrence, le Conseil d'État annula le décret afférent, en avril 2016, sur le fondement, notamment, d'une rentabilité socio-économique inhabituellement faible. L'invocation de ce motif de nature socio-économique par le juge administratif ne laisse pas de poser la question de la rationalité du processus de décision, qui a abouti à ignorer cet argument jusqu'à sa saisine.

Parallèlement, il est à noter que :

- les pouvoirs publics ont voulu améliorer la qualité de l'évaluation socio-économique des investissements. Un article de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et ses décrets d'application prévoient que tout projet civil financé à hauteur d'au moins 20 M€ par l'État et ses établissements publics doit être déclaré à l'inventaire des projets à l'étude et faire l'objet d'une telle évaluation. Si la contribution excède 100 M€, l'évaluation est soumise au commissariat général à l'investissement pour qu'il organise une contre-expertise indépendante et émette un avis avant toute décision d'approbation, intégré au dossier de l'enquête publique ;
- les questions de la concertation et de la délibération, notamment au Parlement, sur les projets et programmes d'investissement demeuraient pendantes. En effet, les

¹⁷ Le scénario 2 permettrait d'anticiper la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse ou de l'A45, par exemple.

organismes consultatifs existant antérieurement avaient disparu. Le Conseil national des transports, créé par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, et le Conseil supérieur du service public ferroviaire, qui avait vu le jour en 1999, avaient été remplacés par un Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité, prévu par la loi dite « Grenelle II » de 2010¹⁸ - lui-même supprimé en 2014. À cet égard, la commission Mobilités 21 préconisait des assises nationales sur le financement des infrastructures et des services de transport ainsi que l'adoption par le Parlement de deux textes : une loi-cadre sur les grands objectifs de la politique des transports et une loi de programmation quinquennale.

1.2 La programmation issue des assises de la mobilité de 2017 et de la loi d'orientation des mobilités de 2019

1.2.1 Les assises de la mobilité et le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures

À la suite des élections de 2017 et du « discours de Rennes » du chef de l'État¹⁹, le Gouvernement a lancé des « Assises nationales de la mobilité » à l'automne 2017. Elles ont associé pendant trois mois des élus, des experts, des acteurs économiques des citoyens, des représentants des usagers, des opérateurs et des syndicats - soit 3 000 participants environ²⁰.

Dans le même temps, déclarant vouloir engager une démarche inédite de programmation des investissements « *pour sortir des promesses non financées du passé et définir pour la première fois de manière claire, priorisée et financée la politique d'investissement dans les transports pour la prochaine décennie* »²¹, le Gouvernement a mis en place un Conseil d'orientation des infrastructures présidé, à nouveau, par M. Duron (désigné cette fois-ci en tant que personnalité qualifiée), assisté d'un rapporteur général (M. P.-A. Roche, président de section au conseil général de l'environnement et du développement durable - CGEDD). Il comprenait, par ailleurs, 14 membres : parlementaires nationaux et européens, représentants des grandes associations de collectivités, experts. Son rapport, remis en février 2018, a servi de base à la préparation de cette programmation. Par la suite, les principales orientations de cette dernière, définie par le gouvernement, ont été présentées au COI en septembre 2018.

¹⁸ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁹ « *Le combat que je souhaite engager pour les années à venir, c'est celui des transports du quotidien. La réponse aux défis de notre territoire n'est pas aujourd'hui d'aller promettre des TGV ou des aéroports de proximité à tous les chefs-lieux de département de France, mais c'est bien de repenser, de réarticuler les mobilités du XXIème siècle* ».

²⁰ Parallèlement à des Assises de l'Outre-mer, de l'aérien et à des concertations sur le fret et la logistique.

²¹ Dossier de présentation du projet de loi d'orientation des mobilités.

Le Conseil d'orientation des infrastructures

Pérennisé par la loi d'orientation des mobilités du 26 décembre 2019 (*cf. infra*) et figurant désormais dans le code des transports (article L1212-1), le COI, placé auprès du ministre chargé des transports, dont les services en assurent le secrétariat, a pour mission d'éclairer le gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports. Il établit des propositions sur les priorités des investissements publics, tout particulièrement ceux de l'État et de ses opérateurs, et leur financement, en veillant à la cohérence des politiques de l'ensemble des autorités organisatrices concernées et en tenant compte des conditions de maintenance et d'exploitation future.

Il comprend un président désigné par le ministre, ainsi que le président de l'AFIT, trois députés et trois sénateurs, trois élus locaux représentant les régions, les départements et métropoles désignés, respectivement, par Régions de France, l'association des départements de France et « France Urbaine » (association des métropoles, grandes villes, communautés urbaines et d'agglomération), et, enfin, six personnalités choisies également par le ministre en raison de leurs compétences en matière de transport, d'évaluation économique, d'aménagement du territoire d'environnement et de financement public. Ce dernier nomme parmi eux un vice-président et un rapporteur général chargé de la coordination et de la rédaction des rapports (assisté de deux rapporteurs, désignés respectivement le directeur général des infrastructures et celui du trésor). Deux personnalités sont également invitées de manière permanente aux travaux du COI à raison de leurs compétences en matière de politiques européennes, mais ne disposent que d'une voix consultative. La durée du mandat de ces membres et invités permanents est de trois ans, renouvelable.

Si le COI a été pérennisé par la loi, sa mission demeure intermittente : rédiger des rapports quand le gouvernement lui en fait la demande. Par ailleurs, il doit essentiellement s'appuyer sur l'administration centrale pour la remplir. En particulier, il n'a pas les moyens de mener des évaluations lui-même, ni de contre-expertiser celles qui lui sont fournies. Il utilise les travaux existants, prend en compte la faisabilité technique et financière des projets, leur maturité, et les juge à l'aune des priorités stratégiques de la politique des mobilités.

La lettre de mission de la ministre des transports invitait le COI à définir des priorités en privilégiant la régénération des réseaux existants et les mobilités du quotidien, en se fondant sur l'évaluation de l'utilité socio-économique des projets, en identifiant des ressources de financement opportunes, qu'il s'agisse de dispositifs locaux, régionaux ou nationaux.

Il s'agissait d'établir des *scénarios de dépenses* : l'un sur la base des trajectoires de ressources sous-jacente à la loi de programmation des finances publiques, d'autres prenant en compte des recettes nouvelles dont l'origine devait être précisée.

Le périmètre de travail du Conseil se limitait aux investissements entraînant des dépenses de l'État et de ses opérateurs et excluait, outre les installations aéroportuaires, certains grands projets parfois de très grande échelle, actés par ailleurs : le canal Seine-Nord Europe, le Grand Paris Express, Charles de Gaulle Express et la section internationale du tunnel Lyon-Turin. Il s'agissait de restrictions importantes au regard de l'objectif consistant à élaborer des scénarios (*cf supra*) fondés sur une vision globale de la politique des transports et de leur financement. Les projets ainsi exclus de champ de l'analyse de par leur ampleur -

leur portée et leur coût, même s'ils bénéficient de ressources spécifiques - avaient nécessairement des liens avec ceux examinés dans le cadre des travaux du COI.

Ce dernier a présenté trois scénarios à horizon de 20 ans :

- *S1 : 2,4 Md€/an pour l'AFITF*, soit un total proche des montants prévus par le gouvernement pour les années 2018 à 2020 (mais déjà 25 % de plus que dans la période antérieure). Il consacre la pause décidée pour les grands projets ferroviaires²² au cours des 5 à 10 prochaines années et repousse autour de 2050 l'ambition de les voir achevés, en ne satisfaisant que « *partiellement les priorités indispensables de restauration du patrimoine* »,
- *S2 : 3 Md€/an*, permettant de satisfaire cette priorité de restauration mais aussi de mettre en œuvre les premières phases des grands projets : Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest, ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, ligne nouvelle Paris-Normandie, ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, modernisation de Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, régénération de la voie ferrée Centre-Europe-Atlantique, modernisation de Nantes-Bordeaux, desserte de Bâle-Mulhouse,
- *S3 : 3,5 Md€/an jusqu'en 2022, 4,4 Md€/an durant la décennie suivante, puis 4 Md€/an au-delà* - consistant notamment à accélérer les projets retenus dans le scénario 2 (S2 ci-dessus), dans la limite des seules contraintes techniques, « *pour mieux répondre aux attentes des territoires* ».

La solution du phasage et l'horizon lointain (jusqu'en 2037) ont eu pour résultat qu'aucun grand projet ferroviaire n'est remis en cause. Même le « S1 », moins ambitieux, prévoit la mise en chantier de toutes les lignes prévues avant 2037 et d'au moins un tronçon *interurbain* de chacune d'entre elles (sauf dans le cas de la LN Provence Côte d'Azur).

A l'instar de la commission « Mobilités 21 », le COI n'a pas pu réunir un consensus sur certains sujets, par exemple, sur l'A45 entre Lyon et Saint-Etienne : « [...] *des avis divergents se sont exprimés [...] La commission a constaté qu'elle disposait d'informations contradictoires pour se forger une opinion [...] Après en avoir longuement débattu et fait une analyse comparative des enjeux nationaux, la commission a distingué le projet et sa problématique [...] la solution ne pourra, le cas échéant, être décidée sous la forme du projet A45 qu'après s'être assuré (sic) de manière contradictoire qu'il n'existe pas d'alternative (sic) à un coût raisonnable. Une poursuite des études est indispensable. [...]* ». Le COI a exprimé un avis plutôt défavorable, sans véritablement trancher.

Le COI n'a pas produit de réflexion approfondie sur le volet des ressources, en particulier sur les financements supplémentaires rendus nécessaires dans plusieurs de ses scénarios. Il s'est borné à évoquer, de manière générale, l'affectation d'une part plus importante de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la mise en place d'une redevance temporelle ou d'un péage de transit sur les poids lourds (PL) et les véhicules utilitaires légers (VUL), de taxes à assiette locale ou encore un rééquilibrage de la part payée par les usagers pour les transports collectifs. Il fait l'hypothèse d'un cofinancement à parité de la plupart des grands projets par l'État et les collectivités locales,

²² Les scénarios se distinguent assez peu en matière routière : 560 M€ ou 690 M€ en faveur de l'entretien (soit un effort substantiel de remise à niveau), 330 M€ ou 440 M€ au titre des CPER, seuls les nouveaux projets de liaison Castres-Toulouse et le contournement Est de Rouen étant réalisés plus rapidement dans S2 et S3.

soulignant que la contrainte financière se resserre également sur celles-ci. Au total, si le COI a présenté un scénario bas, en en soulignant les limites, il n'a pas fondé ses scénarios plus volontaristes sur de nouvelles recettes qu'il aurait identifiées.

1.2.2 La loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019

1.2.2.1 La programmation financière actée par les pouvoirs publics

1.2.2.1.1 Orientations et principes généraux

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 comprend un titre I consacré à la programmation des investissements de l'État dans les transports²³, complété par un rapport en annexe.

L'article 1 du titre I fixe *quatre objectifs* (décrits ici de manière synthétique) : améliorer les déplacements du quotidien, accélérer la transition énergétique et environnementale, renforcer la cohésion des territoires, ainsi que l'efficacité des transports de marchandises.

Dans ce dessein, il définit *cinq programmes* d'investissement prioritaires (cf. annexe n°2) :

- l'entretien et la modernisation des réseaux existants (*7 Md€*),
- la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains (*1,3 Md€*),
- le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales par des aménagements des itinéraires existants (*1 Md€*),
- le développement des mobilités les moins polluantes et partagées au quotidien (*1,2 Md€*),
- le soutien à une politique de fret ambitieuse et le report modal en la matière (*2,3 Md€*).

Le rapport annexé contient des engagements chiffrés, indiqués en italiques ci-dessus, mais certains montants regroupent des crédits versés via l'AFIT avec d'autres dépenses en faveur des transports - par exemple, de SNCF Réseau financées sur ressources propres. En outre, la DGITM a répondu, en 2023, que « *cette répartition selon les cinq programmes de la LOM, ne constitue pas un axe spécifique de suivi dans le système d'information de l'AFIT*²⁴ ». Elle a notamment signalé qu'il est difficile de distinguer ce qui relève des deuxième (résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires) et quatrième (développement des mobilités moins polluantes) programmes. On peut néanmoins s'étonner que la loi définisse des objectifs sans mettre en place un suivi approprié²⁵.

²³ Volet placé en tête de la loi à la suite du passage du projet au Sénat.

²⁴ sic

²⁵ A la demande de la Cour, elle a cependant fourni un tableau, dans lequel les deuxième et quatrième items sont donc confondus (*cf infra*).

L'article 1er et l'annexe de la loi indiquent, par ailleurs, que cette stratégie contribue à « *l'achèvement du maillage du territoire par des grands itinéraires ferroviaires, routiers et fluviaux, nationaux et internationaux* ». De fait, « *tout en tenant compte de ces cinq priorités, l'État ne renonce pas pour autant aux projets de grandes liaisons ferroviaires interurbaines (amélioration d'itinéraires existants, lignes ou sections nouvelles, matériel roulant etc...) et aux projets de compléments ponctuels du maillage autoroutier, en particulier pour des enjeux de sécurité routière, de désenclavement et de congestion* ».

À l'annexe, l'État déclare retenir l'approche préconisée par le COI en faveur de réalisations « *phasées* » commençant par les opérations améliorant les déplacements du quotidien, et privilégier le scénario 2 du COI, dit « *central* », sur la base duquel « *le budget sera construit au cours des prochaines années* »²⁶. Il acte l'abandon du projet d'A45²⁷, au profit d'aménagements alternatifs.

Des documents complémentaires, notamment l'exposé des motifs de la LOM ou de saisines rectificatives, présentent des éléments de calendrier prévisionnel relatifs à l'avancement de certains grands projets ferroviaires et routiers (y compris des sections nouvelles réalisées en concession), mais ce, de manière relativement imprécise et généralement sans le rappel du montant des enjeux financiers, *a fortiori* de celui de la participation de l'État qui n'a parfois pas été encore négocié et décidé. S'agissant de la liaison Lyon-Turin, l'annexe confirme l'engagement de l'État - celle-ci devant être considérée dans son ensemble (« *c'est-à-dire le tunnel transfrontalier livrable en 2030 et les voies d'accès à l'ouvrage* »). Le rapport fixe l'objectif, en coordination avec l'Italie et les acteurs locaux, d'un phasage pertinent d'ici 2023.

Au total, stratégie, objectifs et programmes sont définis de manière suffisamment large et imprécise pour ne pas être très discriminants et pouvoir justifier un grand nombre de choix possibles dans le futur.

1.2.2.1.2 Une programmation en crédits de paiement

L'article 2 du titre Ier de la loi dresse une programmation pluriannuelle globale des investissements de l'État dans les transports au travers des crédits de paiement de l'AFIT sur la période 2019-2023, en euros courants (cf. ci-dessous).

²⁶ Des amendements parlementaires, rejetés, tendaient à une politique plus volontariste. Notamment un amendement sénatorial prescrivait des ressources à hauteur des besoins du scénario 3 et une réévaluation par le COI des projets non prévus d'ici 2037. Des tentatives ont également été faites au Parlement pour introduire dans le rapport annexé le tableau 6 du rapport du COI détaillant les opérations selon les trois scénarios, ou pour ajouter à la liste des lignes nouvelles la 2^{ème} phase de la branche Est du TGV Rhin-Rhône ou les voies d'accès au tunnel Lyon-Turin.

²⁷ Déjà annoncé par la ministre chargée des transports en octobre 2018.

Tableau n° 2 : Les dépenses de l'AFIT (crédits de paiement) prévues par la LOM

<i>M euros courants</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Dépenses totales</i>	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780	13 712

Source : Loi d'orientation des mobilités

Il ajoute que ces dépenses, atteignant un total de 13,7 Md€ entre 2019 et 2023²⁸, « s'inscrivent dans la perspective d'une enveloppe quinquennale de 14,3 Md€ environ sur la période 2023-2027 »²⁹. À cet égard, il est rappelé que les données relatives à la période 2023-2027 ont une valeur « indicative », inférieure à la trajectoire financière de 2019 à 2023, mais il n'y a pas, en réalité, de différence de nature juridique entre elles, s'agissant d'engagements nécessitant en tout état de cause ultérieurement une autorisation budgétaire. Enfin, ces montants sont exprimés en euros courants, alors que les dépenses doivent s'étendre sur une longue période³⁰.

Présenté comme proche du scénario 2, ce schéma se situe pourtant en-deçà : 2,7 Mds d'euros courants par an en moyenne, au lieu de 3 Mds d'euros de 2017. De surcroît, ces 2,7 Md€ comprennent des montants à consacrer au canal Seine-Nord et à la liaison Lyon-Turin, situés hors du périmètre d'étude du COI.

Le rapport annexé rappelle que ces dépenses seront financées « à partir de niveaux adaptés de recettes affectées par les lois de finances ». Affirmant que ce budget « ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles », il indique qu'elle suppose l'affectation à l'AFITF :

- de l'augmentation de la TICPE décidée par la LFI pour 2015, de 2 centimes pour les VUL, et de 4 centimes, pour les PL³¹,
- du surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les avions,
- mais aussi de « ressources complémentaires pour atteindre les objectifs de la présente programmation ». Des documents de présentation du projet de LOM évoquaient « la mise en place de ressources additionnelles pérennes au profit de l'AFITF à hauteur de 500 M€ à partir de 2020 »³². À cet égard, la LFI pour 2020

²⁸ 13,4 Md€ entre 2018 et 2022 : 4 Md€ pour les CPER, 3,4 Md€ pour les grands projets, 3,1 Md€ pour la régénération, 1,7 Md€ pour les TET, 0,5 Md€ pour les appels à projets et 0,5 pour d'autres dépenses.

²⁹ Si les deux périodes font cinq ans, il conviendrait de parler des neuf plutôt que des dix prochaines années (voire des huit prochaines années si l'on tient compte du fait la loi a été votée en décembre 2019).

³⁰ Ainsi, l'indice général des prix des travaux publics, qui peut servir de référence en la matière, a augmenté de 15% entre mi-2019 et mi-2023.

³¹ Ces deux hausses ayant rapporté, respectivement, 680 M€ et 480 M€ - la part de ce total affecté à l'AFIT étant toutefois ramené à 700 M€ en 2016 et 2017.

³² L'étude d'impact relative au projet de LOM, d'octobre 2018, signale que la nouvelle programmation implique une hausse de 40 % par rapport à la période précédente, mais aussi de 10 % par rapport à la trajectoire de ces dépenses telle que prise en compte dans la loi de programmation des finances publiques. Ceci est présenté comme compatible avec la dynamique attendue des recettes affectées à l'AFIT, en particulier de la TICPE et de la taxe d'aménagement du territoire, mais aussi des autres ressources, « existantes et qui pourraient être complétées ».

établissait une contribution supplémentaire du secteur aérien et réduisait de 2 centimes par litre du remboursement partiel de TICPE sur le gazole accordé aux transports routiers de marchandises, aux fins d'alimenter les caisses de l'AFITF.

1.2.2.2 La mise en place d'un cadre de programmation pérenne

L'article 3 de la loi pérennise le COI, en lui confiant la tâche de remettre un nouveau rapport au plus tard en juin 2022, puis tous les cinq ans. Ses missions, sa composition et son organisation doivent être précisés par décret, mais la loi spécifie qu'il comprend trois députés et trois sénateurs. Le décret du 30 décembre 2020 y ajoute un président, six personnalités qualifiées, nommés par arrêté du ministre des transports, ainsi que trois élus locaux représentant respectivement les régions, les départements et les métropoles, ainsi que le président de l'AFIT³³. Les élus constituent 9 des 17 membres du COI et des 15 qui disposent d'un droit de vote.

Rapports et avis sont signés par les membres qui le souhaitent, éventuellement complétés de la mention de divergences³⁴. La loi charge le COI de répondre à toute sollicitation du gouvernement. Il n'a pas de capacité d'auto-saisine³⁵ ni de suivi en continu des dossiers.

Ce même article prescrit au gouvernement de présenter chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur la mise en œuvre financière et opérationnelle de ces investissements, en inventoriant ceux qui ont été réalisés et les territoires bénéficiaires. Ceci a été fait en 2021 et 2022. En pratique, ce document reprend en grande partie le rapport d'activité et le budget annuel de l'AFIT, principalement préparés par la DGITM, présentant les recettes, les dépenses ainsi que leur répartition par mode, et fournissant, en annexe, une longue liste des opérations financées au cours de l'année. Cette annexe mentionne la consistance des travaux concernés et leur localisation, mais ne présente pas l'état d'avancement des grands projets, bien que la volonté de disposer de cette information eût été à l'origine de l'amendement parlementaire instaurant cette nouvelle obligation.

1.2.2.3 Les limites de la LOM

Au total, malgré des efforts réels de rationalisation, la France ne dispose pas d'une véritable loi de programmation pluriannuelle de financement des infrastructures de transport, c'est-à-dire d'un plan financé de développement et d'entretien de celles-ci.

³³ Du fait de la vacance à ce poste, l'Agence n'a toutefois été représentée dans cette instance que par son Président par intérim lors des discussions sur le dernier rapport du COI.

³⁴ Le règlement intérieur prévoyant cette possibilité afin de « *permettre, autant que possible, la signature de chaque rapport par tous les membres* ».

³⁵ En revanche, l'article 1 de son règlement intérieur indique que son président peut demander au ministre de solliciter son conseil sur un sujet particulier.

Font, en effet, encore défaut au cadre actuel :

- une sélection et une hiérarchisation claire des projets, ce qui signifierait un nombre moindre de projets retenus et une priorisation plus affirmée entre eux,
- à réaliser sur un horizon temporel d'une quinzaine ou vingtaine d'années plutôt qu'une dizaine seulement, ce qui permettrait de mieux appréhender les risques de « murs d'investissement », c'est-à-dire d'une accumulation importante de dépenses à réaliser en peu d'années,
- consacrée par l'adoption d'un texte normatif, décrivant le financement et le calendrier de mise en œuvre de chacun de ces grands projets, de manière aussi précise que possible dans le cas de ce genre d'ouvrages,
- et donc ne pouvant être remise en cause que dans des conditions relativement exigeantes. Dès lors que le Gouvernement peut toujours s'en écarter par la suite, l'adoption, la publication, le suivi et l'actualisation de cette programmation permettraient de renforcer son pouvoir normatif.

Fait également défaut un suivi organisé. En effet, la LOM ne comporte aucun indicateur ni objectif relatif aux :

- résultats opérationnels - dépenses effectives afférentes aux projets, tous financeurs confondus, réalisations physiques, c'est-à-dire leur avancement et perspectives de mise en service - ce qui permettrait à la représentation nationale de suivre la mise en œuvre de la LOM,
- finalités de ces investissements (service rendu, transition environnementale), dans le souci d'une véritable vision stratégique, au moins au stade de la programmation, car il importe de mesurer les bénéfices socio-économiques associés à une trajectoire budgétaire.

À cet égard, l'existence d'une agence de financement dédiée ne constitue une condition ni nécessaire ni suffisante à la mise en œuvre d'un tel schéma. Il peut se concevoir sans une telle agence et, *a contrario*, l'existence de celle-ci ne garantit pas une planification rigoureuse du financement des projets, puis leur mise en œuvre. Dans le cas de l'AFIT, si certaines autorisations d'engagement s'inscrivent dans la longue durée³⁶, des dépenses inéluctables liées à des projets particulièrement coûteux n'apparaissent pas dans ses comptes prévisionnels, ce qui a conduit un précédent président de l'AFIT à faire une proposition dans ce sens³⁷. *A fortiori*, les autorisations d'engagement et restes à payer ne prennent pas en compte des surcoûts pourtant prévisibles, ce que le COI a tenté en partie de faire.

³⁶ Par exemple, les engagements pris au titre de l'autoroute urbaine L2, à Marseille, dans le cadre d'un contrat de partenariat, font courir des échéances financières jusqu'en 2042.

³⁷ « [...] ce qui compte de mon point de vue, c'est de comptabiliser non seulement les conventions déjà signées par l'Agence mais aussi celles qui ne manqueront pas de l'être du fait des engagements pris par l'État, notamment envers les collectivités » (C. Béchu, réponse du 15 mars 2018 au questionnaire de l'Assemblée nationale en vue du vote sur sa nomination à la tête de l'AFITF). Ceci le conduit à suggérer, dans le même document, de « flécher » une part supplémentaire de recettes de TICPE au profit du projet ferroviaire Lyon-Turin, notamment des aménagements complémentaires au tunnel de base, « certainement appelés à être financés par l'AFITF ».

Ce cadre financier pourrait ne pas se limiter aux projets impliquant un financement de l'État, mais aussi inclure, à titre d'information, certaines grandes infrastructures financées par d'autres collectivités (notamment par des « sociétés de financement locales »), par les gestionnaires ou encore réalisées dans le cadre de mises en concession, aux fins de fournir l'image la plus complète possible d'une politique des transports multimodale à l'échelle de la Nation.

1.2.3 Éléments de comparaison internationale

On constate une grande diversité de procédures de programmation de ce type d'investissements à travers le monde et l'Europe. On peut citer la conclusion d'un article s'efforçant à une comparaison internationale sur ce sujet : « *Dans certains pays, la planification résulte d'un long processus d'élaboration et de concertation entre acteurs, mais elle s'applique intégralement, une fois la décision prise. Dans d'autres, le plan demeure un guide pour l'action mais dont on peut s'écarter selon l'évolution des circonstances et la pénurie de moyens* » (Bulletin de l'observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, mars 2022, « Politiques d'infrastructures de transport en Europe »). La France fait clairement partie de la seconde catégorie³⁸.

De fait, si, dans le domaine des transports, l'exercice de planification s'avère répandu, le résultat peut demeurer assez imprécis, ce que déplore l'International Transport Forum, dépendant de l'OCDE : « *Les plans ne sont pas toujours associés à des enveloppes financières, des projets identifiés ou des « pipelines » de projets. Partout où ce lien fait défaut ou reste faible, ils ont beaucoup moins d'influence sur les choix* ». Par ailleurs, l'ITF distingue deux familles d'organismes de conseil, ceux qui ont une approche essentiellement stratégique et étudient les besoins généraux d'investissement, d'une part, ceux qui évaluent les propositions et apportent une forme d'assistance à leur développement, d'autre part.

Certains pays, en particulier anglo-saxons, confient à des institutions indépendantes l'évaluation et le classement de projets de toute nature, sans se limiter aux transports, ce qui peut, en principe, conduire à arbitrer entre hôpitaux, centrales électriques, lignes ferroviaires...

Au Royaume-Uni, une commission nationale des infrastructures couvrant six secteurs (transports, énergie, numérique, gestion des déchets et des risques d'inondation), créée en 2015 et indépendante, se consacre à l'analyse stratégique, dans le cadre d'un budget d'investissement - la « *National infrastructure commission's fiscal remit* » - fixé par le gouvernement, en 2016, à 1 %-1,2 % du PIB par an jusqu'en 2050. Elle a publié, en 2018, une évaluation des besoins sur les 30 prochaines années et adressé une série de recommandations. Le gouvernement les a prises en compte dans sa stratégie nationale des infrastructures de 2021, qu'il a l'intention de réviser tous les cinq ans, tout en explicitant la

³⁸ Les procédures d'autorisation situées en amont de ces exercices de planification financière jouent naturellement un rôle essentiel. A cet égard, le jugement de l'OCDE sur la France est assez critique. Elle ferait partie des 4 Etats (sur 30) chez lesquels cette procédure d'autorisation ne serait pas transparente pour les infrastructures de transport, et des 16 (sur 29) n'évaluant pas la performance des institutions chargées de ces autorisations (OCDE, 2022, Enquête sur la gouvernance des infrastructures).

façon dont il l'a fait ou non dans un document (« *Response to the national infrastructure commission* »). En octobre 2023, la Commission a rendu publique une nouvelle évaluation, l'horizon ayant été reculé à 2055 et l'enveloppe revue de 1,1 % à 1,3 % du PIB par an. Le plan qu'elle propose respecte cette dernière (1,3% jusqu'en 2040 ; 1,1% à partir de 2045) en y incluant, pour plus de sûreté, deux lignes de crédits provisionnels : pour incertitude et besoins d'ajustement, d'une part, pour d'éventuelles priorités nouvelles (à compter de 2040), d'autre part. Elle présente également une revue annuelle de la mise en œuvre de celles de ses recommandations adoptées par les pouvoirs publics³⁹.

L'Autorité des infrastructures et projets (*Infrastructure and projects authority* - IPA), rattachée au Premier ministre et au ministre des finances, supervise la mise en œuvre du programme pluriannuel, notamment de la recherche de financements publics et privés. Un portefeuille des projets majeurs du gouvernement (*The government major project portfolio* - GMPP) regroupe les investissements les plus stratégiques, les plus coûteux et les plus risqués de l'État. En 2022, cette liste, mise à jour annuellement, comprenait 235 projets représentant un montant total de 678 Md de livres (793 Md€). Leur sélection fait l'objet d'un examen rigoureux. Après la vérification de la réalité du besoin, sur la base d'une analyse stratégique, économique, commerciale, budgétaire et opérationnelle, les projets suivent une procédure formalisée « *go/no go* » - c'est-à-dire pouvant conduire à leur arrêt - dont les étapes successives portent sur la justification de l'option retenue, la stratégie de réalisation puis la décision d'investir. Cette procédure itérative associe les porteurs de projets et les services du ministère des finances.

Le cas allemand se rapproche du schéma préconisé par l'ITF et nécessite, si l'on veut en tirer des enseignements, une présentation relativement précise :

La programmation des infrastructures de transport en Allemagne
Le *Bundesverkehrswegeplan* (BVWP), ou plan fédéral d'infrastructures de transport

Depuis les années 1970, le ministère fédéral des transports élabore un plan fédéral d'infrastructures de transport (*Bundesverkehrswegeplan* - BVWP), le sixième et dernier datant de 2015 et portant sur la période 2016-2030.

Il s'agit d'une planification multimodale relative aux réseaux du niveau fédéral - fluvial, routier et ferroviaire⁴⁰ - prenant en compte les dépenses d'entretien. Ses différentes étapes comprennent : 1) l'actualisation de la méthodologie, 2) la prospective globale et sectorielle en matière de transports, 3) l'évaluation des projets, 4) la concertation, 5) la décision du gouvernement.

En particulier, le BVWP de 2015, privilégie le financement :

³⁹ En fonction de 5 critères : perspective de long terme, objectifs clairs et plan pour les atteindre, solidité de l'engagement financier, du changement des politiques publiques, amélioration des services aux citoyens.

⁴⁰ Et non le transport aérien, les aéroports relevant des Länder.

* de l'entretien des infrastructures existantes - qui a bénéficié de 70 % de l'enveloppe totale prévue, en vertu du principe « *l'entretien passe avant la construction* » ou « *Erhalt vor Neubau* »⁴¹,

* de nouveaux projets apportant une contribution majeure à l'élimination des goulets d'étranglement ou à l'amélioration des liaisons entre hubs et arrière-pays.

La direction compétente du ministère fait la liste des projets susceptibles d'être retenus puis supervise une évaluation de l'utilité socio-économique de chacun d'eux par des experts extérieurs et indépendants, sur la base d'une méthodologie définie par les services avec des chercheurs et des consultants. Celle-ci repose principalement sur une analyse coûts-bénéfices (consistant à monétariser tout ce qui peut l'être), une évaluation environnementale qualitative (en sus des critères environnementaux quantifiables), une analyse des effets sur l'aménagement du territoire et sur le tissu urbain. Lors du dernier exercice de ce type, 2 000 projets⁴² ont fait l'objet de telles évaluations, rendues accessibles en ligne à partir d'une carte d'Allemagne, dans un effort de transparence mais aussi d'intelligibilité.

Cette évaluation (*Dringlichkeitseinstufung*) permet de les classer en trois catégories, répondant à un besoin très urgent (1), urgent (2), ultérieur (3). Le BVWP expose la méthode mise en œuvre et, en annexe, la liste ordonnée des projets qui en découle. Ce plan inclut un volet, présenté à part, de projets considérés comme importants mais non finançables ou ne l'étant pas intégralement à son échéance (soit 43 Md€ sur environ 270 Md€).

Le gouvernement adopte ce plan, éventuellement révisé après une concertation avec le public, et le soumet au Parlement, qui vote les lois (*Ausbaugesetze*) relatives, respectivement aux routes et autoroutes fédérales, voies ferrées et fluviales, associées à des plans des besoins (*Bedarfspläne*) - ce qui a été fait pour la dernière fois en décembre 2016. Ce sont elles qui fixent la liste des projets à financer et leur degré officiel de priorité ou urgence. En l'occurrence, elles ont conduit à un rehaussement des crédits prévisionnels par rapport au BVWP, mais dans des proportions limitées (à hauteur de 1,5 Md€ sur environ 270 Md€). Sur cette base, l'administration élabore un schéma directeur d'investissement à 5 ans, mais l'engagement effectif des fonds continue de dépendre, quant à lui, de la loi de finances annuelle et de l'examen des crédits afférents par la commission parlementaire des transports.

Le gouvernement actualise le BVWP tous les cinq ans en fonction de l'évolution des besoins, éventuellement en menant à bien de nouvelles évaluations socio-économiques, qui peuvent modifier l'ordre de priorité des projets, mais ces adaptations n'ont de conséquence qu'une fois adoptées par le Parlement.

À noter que la coalition gouvernementale issue des élections de 2021 a mis en chantier une révision plus importante que d'habitude du dernier plan, à l'occasion de son actualisation

⁴¹ Contre 56 % en 2003, en faveur de l'entretien et du renouvellement ou de la régénération (*Erhalt und Erstaz*). Les routes fédérales (*Bundesfernstrassen*, dont le réseau est plus étendu que celui des routes nationales en France), qui requièrent principalement des dépenses d'entretien, se voient allouer 49 % du total de la dernière programmation (133 Md€), contre 41 % pour les voies ferrées (112 Md€). La récente recentralisation de leur gestion a entraîné la disparition d'un instrument de financement spécifique, la *Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft*.

⁴² Proposés par les services de l'Etat ou les Länder, mais aussi, dans le cas de la voie ferrée, par n'importe quel association ou citoyen.

quinquennale, jugeant que ses options ne répondaient pas suffisamment aux défis de la lutte contre le changement climatique et du report modal (le contrat de coalition évoquait un nouveau plan à l'horizon de 2040 : « *Bundesverkehrswege - und Mobilitätsplan 2040* »). Ceci pourrait montrer que cette procédure n'est pas à l'abri des alternances politiques. Cependant, une telle remise en cause revêt un caractère sans doute exceptionnel, en raison du tournant historique que représente la transition énergétique (« *Energiewende* »), alors que l'Allemagne, comme la France, peine à réduire les émissions des gaz à effet de serre du secteur des transports⁴³. De fait, si les évaluations du plan de 2015 prenaient naturellement en compte des critères environnementaux, ses trois objectifs stratégiques (la modernisation des voies de transport, l'interconnexion des infrastructures et l'accélération de la mobilité en Allemagne) ne mettaient pas ces enjeux au premier plan.

Si la question du financement, assuré par le budget général, est théoriquement indépendante, il convient de rappeler que l'Allemagne a instauré, en 2005, une taxe kilométrique sur les poids lourds ou « *Lastkraftwagen (LKW) Maut* » applicable sur une partie des routes fédérales, qui rapporte plus de 4 Md€ par an. Il a été décidé, en juin 2023, d'imposer aux camions de plus de 3,5 tonnes un supplément en fonction de leurs rejets de CO₂, à partir du 1^{er} décembre. Le gouvernement allemand présente ces nouvelles recettes, chiffrées à 1,8 milliard d'euros pour la période 2024-2027, comme un moyen d'investir dans le rail.

1.3 Les rapports du COI de 2022 puis 2023, et l'actualisation de la LOM

1.3.1 Le rapport préliminaire du COI de 2022, « Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités »

Demandé par le ministre en août 2021 et rendu public en mars 2022, il dresse un bilan de la première phase de programmation de la LOM, ce qui constitue une tâche essentielle et préalable à toute actualisation. Il recense également les « attentes », connues par la voie de « remontées » des préfets.

⁴³ En juin 2023, le gouvernement allemand a, toutefois, renoncé à fixer des objectifs de réduction des émissions de GE par secteur, au profit d'un objectif global unique, dans le cadre de son projet de loi « Climat ».

Tableau n° 3 : Engagements pris par les entités publiques en faveur des transports

<i>Autorisations d'engagement annuelles</i>	2012-2016	2018-2022
	Md€ _{courants} /an	Md€ ₂₀₂₀ /an
<i>État⁴⁴ + AFIT</i>	2,8	4,3
<i>SNCF Réseau : Régénération et modernisation</i>	2,4	2,7
<i>Société du Grand Paris</i>	0,5	3,2
<i>Autres (collectivités locales, UE)</i>	2,4	4,9
<i>Tous financeurs publics</i>	8,5 Md€/an	15,3 Md€/an

Source : COI, « Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités », mars 2022

Le rapport a notamment souligné l'importante augmentation des engagements en faveur des infrastructures de transport, comme on le voit dans ce tableau. Ce résultat, qui respecte la trajectoire de la LOM en crédits de paiement, a notamment été atteint grâce aux crédits du plan de relance⁴⁵.

À cet égard, le COI, dans ce même rapport, s'est inquiété du caractère exceptionnel de cet apport et donc du financement des dépenses à venir. De fait, comme il apparaît ci-dessous, le plan de relance a permis de « rattraper » une forme de retard par rapport à la programmation de la LOM.

Tableau n° 4 : Dépenses d'investissement en crédits de paiement (en M€)

	2018	2019	2020	2021	Total (2019-21)
<i>LOM</i>	SO	2 683	2 982	2 687	8 352
<i>AFIT + SNE, LT et plan de relance</i>	2 246	2 462	2 824	3 051	8 337

Source : COI, « Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités », mars 2022.
SNE : canal Seine-Nord Europe. LT : Liaison ferroviaire Lyon-Turin.

Il note que certains projets d'ampleur sont venus s'ajouter :

⁴⁴ Hors redevances d'accès pour les TET et TER, comprises dans les dépenses de SNCF Réseau.

⁴⁵ 430 M€, se répartissant en faveur de la route (85 M€), du ferroviaire (85 M€), du portuaire (30 M€) et des transports collectifs en Ile-de-France (230 M€).

- le canal Seine-Nord Europe (SNE) et le tunnel central de la liaison ferroviaire Lyon-Turin (LT), écartés de l'exercice précédent auquel s'était livré le COI. Ils auraient dû naturellement en faire partie dès le début, comme mentionné *supra*, aux fins d'une projection des besoins globaux de financement à long terme. S'ils entraînent des dépenses encore limitées, leur montée en charge doit cependant être planifiée,
- des sections routières, il est vrai principalement sous forme de concessions, mais pouvant impliquer des financements substantiels de la part de l'État (notamment l'A147, Poitiers-Limoges).

1.3.2 La commande passée au COI en vue de l'actualisation de la programmation financière

Cette commande n'a pas été précédée d'un exercice de « consultation citoyenne » comparable aux « assises de la Mobilité » de 2017.

La lettre de mission du ministre des transports du 7 octobre 2022 au président du COI⁴⁶ a lancé la seconde phase de ces travaux. Elle invitait à proposer une sélection et une programmation des investissements sur la période 2023 à 2032 prenant pour référence la trajectoire inscrite dans la LOM de 2019 (donc 14,3 Md€ de 2023 à 2027), en rajoutant les deux grands projets sus-mentionnés.

Plus précisément, le ministre a demandé deux scénarios :

- le premier, fondé sur le montant d'investissement inscrit dans la LOM, augmenté d'un maximum de 3,2 Md€ permettant de tenir compte de dépassements liés à des projets déjà engagés et identifiés, ainsi que les restes à payer du plan de relance, soit un total de 17,5 Md€ au maximum,
- le second, proposant, en complément du premier, des projets jugés les plus pertinents en fonction des critères définis dans la lettre de mission.

La formulation de ces deux hypothèses de travail, de natures différentes, semble écarter la voie consistant à présenter deux scénarios, « haut » et « bas », éventuellement complétés d'une option intermédiaire. Il s'agit, a priori, davantage de consolider une trajectoire déjà définie, en y ajoutant un « pipeline » de projets choisis en fonction de leur intérêt socio-économique - à engager, le cas échéant, en fonction de financements ou de marges de manœuvre *supplémentaires*.

Sur un plan plus qualitatif, cette lettre de mission dresse une longue liste d'objectifs et de contraintes⁴⁷, ce qui pouvait s'avérer problématique, car potentiellement incompatible avec les enveloppes fixées (cf. *infra*). De même, partir de l'hypothèse la LOM de 2019

⁴⁶ M. David Valence, député des Vosges, qui a succédé à M. Philippe Duron.

⁴⁷ En deux pages et demi, on trouve les termes : régénération, modernisation, mobilités du quotidien, décarbonation, report modal, résilience des réseaux, « *desserte des métropoles mais également des zones moins denses* », pertinence socio-économique, prise en compte des risques financiers, optimisation des moyens, acceptabilité. Ces nombreux objectifs différents peuvent être complémentaires voire se recouper, mais aussi entrer en contradiction les uns avec les autres.

exprimée en euros courants sans tenir compte de la forte inflation constatée depuis lors⁴⁸, a prêté le flanc à une remise en cause par le COI - à moins que le ministre n'eût clairement sollicité, en parallèle, des propositions d'économies, aux fins de compenser des surcoûts à chiffrer.

À cet égard, l'invitation faite d' « examiner les grands projets et leur portage par les nouvelles sociétés du GPSO, de la LN Montpellier-Perpignan, et de la LN Provence Côte d'Azur », après avoir rappelé que « l'ensemble de ces priorités permet difficilement d'amplifier l'effort financier en faveur des nouvelles lignes à grande vitesse ferroviaires au-delà de ce que prévoyait la LOM »⁴⁹ aurait pu s'interpréter en partie dans ce sens (réexamen de la dépense, en parallèle d'une réflexion sur le « portage » et de nouvelles sources de financement), mais cette recommandation n'était pas suffisamment précise ni mise en valeur.

L'impératif de la transition écologique occupe, comme il se doit, une place importante parmi les objectifs de cette programmation : identification des investissements susceptibles de contribuer à atteindre les objectifs de report modal fixés, analyse de l'impact sur les émissions de CO₂ des projets les plus importants, phases de construction comprises.

Dans sa note manuscrite, le ministre a déclaré « compter sur le COI à propos du « mode de financement » ».

1.3.3 Le rapport du COI remis en février 2023, « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition » : un mandat incomplètement rempli.

1.3.3.1 Les scénarios du COI

Ainsi que l'indique le président du COI dans l'avant-propos des « extraits pour décideurs », « nous nous sommes d'ailleurs autorisés un double affranchissement vis-à-vis de notre lettre de mission : en construisant un scénario supplémentaire, mais surtout en réfléchissant à l'aune de quatre quinquennats et non de deux⁵⁰. ».

Dans son rapport, le COI a élaboré trois scénarios (cf. annexe n°1) :

- une programmation respectant le cadrage budgétaire indiqué par le gouvernement, qui « ne permet pas de répondre aux objectifs affichés dans la lettre qui lui a été adressée ». Ceci renvoie à leur portée mais aussi à une sous-estimation des surcoûts dus à l'inflation et, selon le COI, des dépenses non intégrées dans la LOM, qui représenteraient plus de 5 Md€ au lieu de 3,2 Md€ comme indiqué,

⁴⁸ Une hausse de plus de 15 % de l'indice des prix des travaux publics entre 2020 et 2022, en particulier.

⁴⁹ Il est également question de « phasage dans le temps des investissements » et de l'identification de « jalons » qui constituent des moyens traditionnels d'ajuster leur avancement aux moyens disponibles.

⁵⁰ Ce qui serait plus adapté à une programmation de nouvelles infrastructures. Les propositions de programmation constituent une stratégie pour 2023-2042.

- un scénario de « planification écologique », qui reprend une expression employée par le chef de l'État et qui « *décline les objectifs affichés par le gouvernement dans sa commande* » en prévoyant les moyens nécessaires, ce qui correspond à une augmentation de 50 % des crédits de l'AFIT sur 2023-2027, par rapport à la période 2018-2022⁵¹, et à un doublement au cours de la décennie suivante. En revanche, il ne prévoit pas d'accélération de projets de LGV, par rapport à la LOM, « *que les décisions de la fin du précédent quinquennat avaient relancées* »⁵². Selon le rapport, « *ce scénario réunit les actions qui ont fait consensus au sein du COI et peut être considéré comme un socle indispensable* »,
- un scénario de « priorité aux infrastructures », visant à accélérer la réalisation des projets de LGV et à répondre plus complètement aux attentes locales, en particulier en faveur de projets routiers. Critiqué par une partie du COI car allant, selon elle, à l'encontre des priorités environnementales, il ne serait essentiellement contraint que par « *la faisabilité technique des calendriers et la maturité des projets* ». De fait, les 195 Md€ du coût de ce programme (tous financeurs confondus) ne se situent que peu en retrait du total de 220 Md€ d'« attentes » recensées dans le rapport de 2022 du COI « Bilan et perspectives ».

Ces scénarios peuvent être présentés de manière synthétique (en Md€ constants) :

Tableau n° 5 : Les crédits de paiements de l'AFIT selon les scénarios du COI de 2023

Md euros (2021)	2023-2027	2028-2032	2033-2037	2038-2042
« Cadrage budgétaire »	16,9	17,1	18,0	17,4
« Planification écologique »	25,8	29,4	31,7	33,3
« Priorité aux infrastructures »	27,4	33,5	37,6	38,2

Source : Rapport du COI (2023)

Les calendriers reposent sur des hypothèses standard de clefs de financement entre partenaires comme de clefs de passage des autorisations d'engagement aux crédits de

⁵¹ 25,8 Md€/17,2 Md€ - 1. Toutefois, le rapport, en l'occurrence, rapporte des montants en crédits de paiement (pour 2023-2027) à des autorisations d'engagement (pour 2018-2022).

⁵² Signature d'un protocole de financement entre l'État, la SNCF et les collectivités locales, 1/ de la LN PCA (phases 1 et 2), pour 3,5 Md€ (20 % UE, 40 % État, 40 % CL) en avril 2021, suivie d'une enquête publique en janvier et février 2022, 2/ du GPSO (section entre Bordeaux et Toulouse), en mars 2022, pour 5,6 Md€, en vue d'une mise en service en 2032, soit 5 ans plus tôt que précédemment prévu.

Ces décisions font suite à un discours prononcé par le Président de la République en septembre 2021, à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de la mise en service du premier TGV : « *Je peux vous dire que quand le TGV n'arrive pas ou ne passe pas par une ville, c'est terrible. (...) Cette passion française pour le train, nous allons la poursuivre en grand. (...) La décennie 2020 sera la décennie TGV.* ».

paiement (tenant compte des délais afférant aux études, à la montée en charge des chantiers etc...).

Ces scénarios s'éloignent moins de la demande du ministre de par leur nombre que de par leur logique. Le COI n'a pas élaboré une projection de dépenses, limitative mais financée, en la complétant d'une liste de projets évalués et classés pouvant être mis en œuvre en fonction des possibilités financières⁵³ ; mais il a retenu, à nouveau, des trajectoires plus ou moins volontaristes, conduisant assez naturellement à privilégier le scénario intermédiaire.

Le COI présente le « scénario de planification écologique » comme étant l'hypothèse centrale. Ce scénario mobiliserait notamment 55 Md€ de crédits de l'AFIT au cours des années 2023-2032. Or, on pourrait considérer que l'effort de la nation en faveur des infrastructures de transport, parmi d'autres usages de ses ressources, relève d'un choix politique (éventuellement éclairé par une commission d'évaluation multi-sectorielle) et non d'une instance sectorielle.

La COI plaide dans son rapport, pour une loi de programmation présentant au Parlement les choix du gouvernement, au minimum sur deux quinquennats, ce qui suppose, selon lui, de compléter au préalable les évaluations de la programmation retenue, « *travail que le COI ne pouvait conduire dans les délais de quelques semaines qui lui ont été données pour ses travaux collectifs et avec les informations disponibles* ». Il s'agit notamment de bâtir un système d'indicateurs d'impact (environnementaux, sociaux, économiques) « *permettant de répondre au standard de qualité souhaitable d'une planification écologique* ».

1.3.3.2 La préparation d'une nouvelle programmation par le Gouvernement

Lors de la remise du rapport, le 24 février 2023, la Première ministre a exprimé la préférence de son Gouvernement pour le scénario de planification écologique. Elle a annoncé, à l'échéance de l'été 2023, sa déclinaison en un « plan d'avenir pour les transports » dont le véhicule juridique demeure à préciser⁵⁴. La DGITM a indiqué que si l'option législative était retenue, il pourrait s'agir d'une loi de programmation spécifique aux transports (fixant une trajectoire en CP sur la période 2023-2027 et fournissant une perspective pour les 5 années suivantes) ou intégrée à un autre texte. Dans ce dernier cas de figure, le calendrier d'approbation exclurait sans doute la possibilité d'une programmation à la fois financière et opérationnelle. En tout état de cause, la préparation de ce texte requiert un important travail de l'administration.

⁵³ Le rapport préconise bien d'organiser un pipeline de projets réévalués périodiquement mais déplore de n'avoir pu se mobiliser sur ce sujet.

⁵⁴ Subsidiairement, elle évoque une « Nouvelle donne ferroviaire » impliquant un engagement de 100 Md€ d'ici 2040, partagé entre l'Etat, la SNCF, les collectivités locales et l'UE. De fait, projets et ambitions s'accumulent dans ce domaine : régénération, modernisation, poursuite des lignes nouvelles engagées, déploiement de RER métropolitains, renouveau des petites lignes.

En effet, le COI n'a en fait pas étudié la question du financement d'une telle programmation et s'est borné à rappeler la nécessité de réfléchir à la fin des concessions autoroutières, à l'attrition prévisible des recettes de TICPE et donc à la tarification à l'usage des réseaux routiers⁵⁵, au modèle économique des transports en commun, à la possibilité de mettre en œuvre des taxes locales, à la captation de la valeur créée par le développement des infrastructures, « *au meilleur ciblage à destination du secteur des transports de recettes qu'il génère* ». Le COI a proposé au Gouvernement « *d'animer les réflexions* » sur ces enjeux, sans évoquer l'AFIT.

En revanche, il met utilement en garde contre les attentes excessives de participations financières de l'Union européenne. Au vu des protocoles de financement signés ou en cours de discussion, la France envisageait de solliciter, pour la période 2021-2027, une part importante de l'enveloppe du « mécanisme pour l'interconnexion en Europe » (MIE)⁵⁶.

Comme précédemment, le COI n'a pas eu les moyens d'expertiser ou de contre-expertiser les projets et leurs coûts, alors même que les études disponibles peuvent être anciennes - comme le Conseil s'en plaint : « *Le fait de ne disposer en 2022, pour un projet de l'importance du tunnel de base du Lyon Turin, que d'une estimation à terminaison établie en 2018 avant la dévolution des principaux marchés et avant la crise Covid, est une anomalie que regrette profondément le COI* ».

Pour les mêmes raisons, le COI n'a pas procédé à une quantification des effets globaux de ses scénarios sur le report modal, les économies d'énergie et les émissions de CO₂ du secteur des transports, de sorte que les services de l'État ont dû entreprendre ce travail après la remise du rapport, sur la base de l'hypothèse retenue finalement⁵⁷. À cet égard, l'exclusion du secteur aérien, compréhensible au regard de son mode de financement et de son suivi administratif, apparaît préjudiciable à une vision multimodale de la politique des transports et de ses multiples objectifs.

Interrogé sur l'opportunité d'une loi de programmation, le futur président de l'AFIT, auditionné par le sénat le 11 janvier 2023, déclarait : « *J'ai évoqué l'actualisation de la LOM, car la loi de programmation m'effraie un peu, pour deux raisons. La première procède du calendrier ; je redoute un glissement important, alors qu'il y a urgence. La seconde tient au caractère contraignant d'une loi de programmation, qui offre peu de souplesse de financement. Or, aucun financement des infrastructures de transport nationales ne doit être perdu. Si des engagements de nouvelles recettes sont pris ou si des perspectives de plus fortes dépenses apparaissent, ces financements seront nécessaires. Si des projets ne peuvent*

⁵⁵ Appliquent, en Europe, une écotaxe sur les poids lourds : l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, le Portugal et la Belgique. D'autres Etats, comme la Suède, le Danemark ou les Pays Bas mettent en œuvre une euro-vignette.

⁵⁶ En juin 2023, la Commission a rendu publique la liste des projets bénéficiant de financements dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) - dont les travaux du CSNE (pour 405 M€) et les études relatives au GPSO et à la LNMP. En revanche, la LNPCA, la LN Roissy-Picardie et aménagements portuaires proposés par la France n'ont pas été retenus à ce stade, avant un nouvel appel à projets.

⁵⁷ Le COI n'ayant pas fourni d'évaluation, socio-économique ou écologique, des impacts de ses propositions de trajectoire (ni, *a fortiori*, défini de stratégie permettant d'atteindre l'objectif de neutralité carbone du secteur des transports), l'administration de l'Etat a pris en charge cette tâche, coordonnée par le SGPE.

se faire, il est souhaitable de les redéployer sur d'autres. ». A contrario, P. Vergriete s'était déclaré favorable, en juin 2023, à une loi de programmation des investissements : « l'annualité n'est pas adaptée aux investissements ferroviaires », lors de son audition par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale organisée à l'occasion de la présentation du rapport d'activité 2022 de l'AFIT.

Mettre fin à une forme de gestion des fonds publics, à la fois asymétrique (car autorisant en pratique des dépenses supplémentaires sans permettre d'économie) et sans cadre pluriannuel opposable, justifierait un cadre de programmation plus rigoureux qu'aujourd'hui. La pénurie de ressources étant plus probable que leur trop-plein, l'absence d'une enveloppe financière crédible, *ex ante*, et, l'engagement de dépenses supplémentaires, *ex post*, liés à de nouveaux projets ou à l'accélération de certains, conduisent à une gestion peu rationnelle voire chaotique. Dans les faits, les projets peuvent être ainsi rétrogradés ou au contraire « surclassés », en fonction de facteurs étrangers à leur intérêt intrinsèque.

Dès lors, il importe de reprendre et préciser « l'orientation n°1 » du référé de la Cour de juin 2016 (« définir des priorités de projets à venir, notamment au regard de leur rentabilité socio-économique et de réduire considérablement les engagements nouveaux »), dont la mise en œuvre est restée partielle, c'est-à-dire de recommander l'élaboration d'une programmation (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), qui gagnerait à porter sur un horizon de vingt ans, donnant lieu, pendant cette période, à une actualisation tous les cinq ans.

Recommandation n° 1. (DGITM, DB, DG Trésor, 2024) : Établir une programmation du financement de la construction et de la régénération des grandes infrastructures de transport, financées ou co-financées par l'État, assortie d'indicateurs de mise en œuvre et de résultats.

Est souvent critiquée l'accumulation de lois de programmation sectorielles⁵⁸, qui finissent par « rigidifier » la dépense publique et faire peser une contrainte disproportionnée sur les crédits ne s'inscrivant dans aucune d'entre elles. La Cour partage ce constat, ce qui la conduit à préconiser d'intégrer les dépenses concernées dans les revues de dépenses⁵⁹. À cet égard, on peut faire observer qu'il y a peu de domaines où un cadre de référence pluriannuel se justifie autant, s'agissant d'investissements se déployant sur de longues durées et parfois devenus « inéluctables », notamment du fait d'engagements, en particulier internationaux⁶⁰.

⁵⁸ Loi de programmation militaire (2024-2030), de la recherche (2021-2030), d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (2023-2027), de programmation et de réforme pour la justice (2023-2027). De ce fait, la Cour estime que les dépenses concernées ne doivent pas être considérées comme « définitivement sanctuarisées », ce qui semble souvent le cas en pratique.

⁵⁹ « La situation et les perspectives des finances publiques - juillet 2023 ».

⁶⁰ L'article 34 de la Constitution énonce : « [...] Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat // Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques

Cette programmation nationale pourrait utilement s'articuler avec la planification régionale des infrastructures de transport, prévue aux articles L1213-1 et L1213-2 du code des transports, qui « *a pour objectifs prioritaires de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires* ». Il s'agit de l'un des deux volets relatifs à la mobilité du « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET).

En l'état, cette recommandation impose de réviser le mode de préparation d'une telle programmation, aux fins d'un travail plus approfondi, dans toutes ses dimensions : économique, financière et environnementale. Le COI, dont la création et la pérennisation constituent des progrès, pourrait être mis au service de cette ambition en se voyant attribuer les moyens juridiques et matériels nécessaires, notamment de contre-expertise⁶¹, aux fins de proposer des choix compatibles avec respect de la contrainte financière fixée, ce qui implique également de modifier sa composition.

En l'occurrence, une nouvelle recommandation s'impose, à la place de l'orientation n°2 du référé de 2016, qui s'adressait au CA de l'AFITF (« *pour le conseil d'administration de l'AFITF, assurer pleinement ses responsabilités en hiérarchisant les projets et en garantissant leur conformité à une trajectoire financière explicite* »). Cette recommandation n'a, de la part de ce CA, donné lieu à aucune suite notable. Si la DGITM a pu présenter par le passé la préparation d'un contrat d'objectifs et de performance comme la réalisation d'une telle orientation, celui-ci ne fixe, en réalité, que des objectifs de pure gestion comptable et financière⁶² (cf. *infra*). Surtout, comme retracé ci-dessus, une telle mission relève depuis 2017 d'une autre instance, à savoir le COI.

Par ailleurs, le COI, dont la tutelle est assurée à la fois par le ministère de l'économie et celui de la transition énergétique, gagnerait à compter en son sein, à parts égales, des élus locaux et nationaux, des personnalités qualifiées et des représentants de l'administration, aux fins d'une vision équilibrée des différentes priorités et contraintes relatives aux politiques et aux investissements publics. Parallèlement, le COI pourrait utilement mettre en œuvre des modalités de consultation directe des citoyens, sur le modèle des assises nationales de la mobilité de 2017, à propos de certains grands choix et arbitrages à faire en matière d'investissement dans les transports, sans qu'il faille dupliquer les procédures prévues dans le cadre des enquêtes publiques pour des projets particuliers.

De cette manière, le COI pourrait proposer une hiérarchisation des projets prenant en compte une évaluation socio-économique, objective, rigoureuse et transparente, sans pour autant se contenter de sélectionner les projets « créant le plus de valeur ». De fait, tous les avantages ou inconvénients ne sont pas monétairement évaluables ; le seul critère de

[...] ». Les objectifs assignés aux grandes infrastructures mais aussi d'équilibre des comptes, donc la clarification de leur financement, auraient donc toute leur place dans un tel texte. Par ailleurs, le recours à la loi imposerait, en la matière, la consultation obligatoire du Conseil économique, social et environnemental.

⁶¹ En lieu et place du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), dans le domaine des transports.

⁶² Cf. *infra*. Ceci concerne y compris l'objectif 1.1 « maîtriser la trajectoire financière » qui se décline en trois indicateurs : le suivi pluriannuel de la résorption des charges à payer, le suivi annuel du plan de trésorerie, le taux annuel de consommation des AE et CP.

« l'utilité » pourrait conduire à délaisser systématiquement certains types de projets ou de territoires (peu peuplés, par exemple). Surtout, cette programmation doit incarner une vision globale, ayant une cohérence propre, des investissements dans les transports, notamment le partage et la complémentarité entre différents modes, entre dépenses de construction et de régénération *etc...*

À cette fin, la réforme du COI est nécessaire, ce qui requiert notamment sa transformation en instance permanente, la modification de sa composition et le renforcement de ses moyens de contre-expertise.

Recommandation n° 2. (DGITM, DB, DG Trésor, 2024) : Doter le Conseil d'orientation des infrastructures des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, dont le suivi de l'application des décisions d'investissement.

La solution proposée ne conduit pas à déposséder l'exécutif de son pouvoir de décision. Elle ne doit pas mener non plus à la réduction de l'expertise de l'administration, toujours aussi nécessaire en vue des arbitrages finals, puis de la formalisation et de l'adoption des textes relatifs à cette programmation.

Pour autant, la solution proposée ne consiste pas non plus à « rendre » à l'administration tout le rôle qu'elle a joué par le passé, ce qui serait concevable. On a vu qu'en Allemagne, le ministère des transports pilote bien l'ensemble de cet exercice, y compris la phase d'évaluation globale et de consultation citoyenne. Cependant, il paraît opportun, dans le contexte français, de s'appuyer sur une institution qui a déjà acquis une légitimité certaine dans ces deux domaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'actuelle architecture institutionnelle de la programmation des grandes infrastructures de transport est le fruit d'une longue histoire dans notre pays, qui, en ce domaine, a longtemps privilégié le développement des réseaux, sans véritable programmation financière. Depuis les années 2010, des avancées importantes ont été faites dans cette direction. Aujourd'hui, un organisme chargé de l'expertise et de la concertation, le Conseil d'orientation des infrastructures, contribue à la définition d'une trajectoire formalisée par les pouvoirs publics dans un texte, à ce jour la loi d'orientation des mobilités de 2019, mise ensuite en œuvre par une agence de financement, l'AFIT, dotée de ressources spécifiques. Cette nouvelle organisation constitue un progrès par rapport aux pratiques du passé, quand des commissions recensaient les projets, plus qu'elles n'en proposaient de sélection, et que les décisions d'engager les crédits de l'État se prenaient au fil de l'eau, en fonction de la maturation de ces projets, parfois autant que de leur intérêt socio-économique.

Pour autant, cette rationalisation s'avère largement inachevée. Les scénarios du COI ne visent généralement pas à respecter un cadre budgétaire contraint, au moyen d'une sélection et/ou d'une hiérarchisation pouvant conduire à une présentation sous forme de « pipeline » de projets. Ce conseil ne dispose pas des moyens de contre-expertiser ces

derniers ou d'étudier dans toutes leurs dimensions, notamment environnementales, l'impact de ses propres propositions, qui, par ailleurs, ne reposent pas sur une méthode suffisamment objective.

La programmation financière finalement décidée et rendue publique par les pouvoirs publics demeure peu précise, ne détaillant ni la montée en charge des projets ni les ressources nécessaires à leur réalisation. Dans les faits, l'État continue de prendre certains engagements au coup par coup, comme lors de la relance du projet de ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur ou de l'accélération du calendrier prévu pour la section Bordeaux-Toulouse du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest, sans se référer à un programme d'ensemble et en reportant la question de leur financement. Cette façon de faire contraste avec les méthodes en vigueur chez certains de nos voisins, par exemple en Allemagne, où elles apparaissent plus rigoureuses, sans empêcher une nécessaire souplesse.

Dans ce contexte, une réforme et un renforcement du COI pourraient représenter une voie d'avenir, au service d'une programmation à la fois plus précise, plus complète et plus contraignante, mais toujours décidée par les pouvoirs publics.

2 L'AFIT : UNE UTILITÉ NON DÉMONTRÉE

2.1 Une absence de contrôle sur la décision de la dépense

2.1.1 Le faible poids du conseil d'administration

2.1.1.1 Le cadre légal et réglementaire

Le code des transports prescrit que l'établissement est administré par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant :

- Six représentants de l'État :
 - le directeur général des collectivités locales ou son représentant ;
 - le directeur du budget ou son représentant ;
 - le directeur général du Trésor ou son représentant ;
 - le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ou son représentant ;
 - le directeur des mobilités routières ou son représentant. Une présentation de la DGITM aux administrateurs de l'AFIT, en février 2022, annonçait que le second représentant de la direction serait prochainement le directeur des transports ferroviaires et fluviaux et des ports, ce qui semblerait effectivement plus logique ;
 - le commissaire général au développement durable ou son représentant.
- Un député et un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée⁶³.

On remarque que le président du Conseil d'orientation des infrastructures n'en fait pas partie.

Les membres du CA sont nommés par décret pour une durée de trois ans, renouvelable. Il en va de même du président, choisi parmi les membres du conseil, dont l'âge ne peut excéder 70 ans. Au cours des dix dernières années, les présidents ont été

⁶³ Les fonctions de membre du conseil d'administration ne sont pas rémunérées. Elles ouvrent droit à des indemnités et frais de déplacement ou de séjour dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

successivement : MM. Duron (juillet 2012-juin 2017), administrateur de l'agence depuis sa création en 2005, Christophe Béchu, (avril 2018-mars 2021, puis juin 2021-mai 2022), Jean Castex (août à octobre 2022), puis Patrice Vergriete, de janvier à août 2023. Le Président de la République a proposé que M. Franck Leroy, Président de la région Grand Est, lui succède ; en janvier 2024, sa nomination n'avait pas encore été approuvée par le Sénat⁶⁴.

Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour de la réunion et dirige les débats. Les délibérations sont prises à la majorité des membres présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Le contrôleur budgétaire et l'agent comptable assistent avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration.

Le ministre des transports exerce la tutelle de l'AFIT. Les délibérations relatives au budget de l'établissement sont réputées approuvées en l'absence d'opposition du ministre chargé des transports ou du ministre chargé du budget dans les quinze jours suivant leur réception par chacun de ces ministres.

2.1.1.2 Son rôle dans les faits

Le CA se réunit assez fréquemment - par exemple, 7 fois en 2022- afin d'approuver les budgets rectificatifs (BR) - 4 en 2022 et 3 BR « techniques » en fin d'année⁶⁵ : conventions ou avenants (97 en 2022⁶⁶, dont 30 dans le cadre du plan « France Relance) - rendus nécessaires par les nouveaux engagements « confiés » à l'AFIT. Par ailleurs, le règlement intérieur prévoit que le CA se réunit à la demande d'au moins trois administrateurs mais cette disposition semble avoir été peu utilisée.

En pratique, le CA constitue pour l'essentiel une chambre d'enregistrement de décisions déjà prises. Il n'a jamais désapprouvé aucun projet qui lui ait été soumis et même les votes « contre » sont demeurés exceptionnels. Par, exemple, en 2022, le CA a émis 114 votes sur divers sujets (budgets, conventions, avenants, plans d'action etc...), tous acquis à l'unanimité.

À cet égard, on peut citer un extrait du procès-verbal de la séance du 6 octobre 2016 : « [...] *Une question est de savoir quelle serait la consistance d'une feuille de route pour l'AFITF. Une autre est de savoir si l'on peut voter contre un budget. Sur ce point la réponse est oui, V. Lacroute ayant ouvert la voie à la fin de l'année dernière. Mais en définitive, même si un vote négatif des administrateurs élus était considéré avec regret par l'État, cela serait sans incidence pratique du fait de la parité au sein du conseil avec le premier collègue composé de fonctionnaires par nature loyaux envers le gouvernement. [...]* » (intervention

⁶⁴ En tout état de cause, l'arrivée à échéance, à compter de mars 2024, des mandats au sein du conseil d'administration des élus locaux et de la personnalité qualifiée, parmi lesquels le président pressenti, impliquera des nouvelles auditions et de nouveaux votes au sein de la représentation nationale.

⁶⁵ Les budgets rectifications « techniques » permettent au secrétariat et aux tutelles de modifier les lignes budgétaires en CP à enveloppe constante.

⁶⁶ 73 conventions et 24 avenants.

du président, P. Duron). Que la question de la possibilité de voter contre le budget ait été posée est éloquent, comme la conclusion selon laquelle cela ne peut avoir aucune conséquence.

Un autre exemple témoigne des limites du rôle de ce CA ainsi que de la réalité du processus de décision de l'État dans ce domaine : l'adoption, lors de la séance du 20 novembre 2019, du projet de convention de financement et de réalisation du canal Seine-Nord-Europe (cf. annexe n°1).

Ce cas illustre que la possibilité d'interpellation, sinon d'opposition, laissée au CA, s'avère, elle aussi, d'une portée extrêmement limitée, même dans des situations de nature à susciter des interrogations légitimes, en l'occurrence sur le financement à venir d'une dotation supplémentaire en autorisation d'engagement de 1,05 Md€ (soit une hausse de plus de 40% du montant de l'année concernée). Il est significatif que son président promette de se tourner vers les ministres compétents pour connaître les conséquences financières à tirer d'un vote, *après* ce dernier et non *avant*.

2.1.2 Des « pré-CA » plus importants que les CA eux-mêmes

Avant les CA, des « pré-CA » réunissent les représentants de l'administration. Ces pré-CA permettent d'étudier la proposition du ministère des transports et de l'agence, qui est débattue avec les autres membres du pré-CA dont le ministère chargé du budget et les représentants du contrôle budgétaire, en présence du secrétariat général de l'agence. Ces discussions portent sur le budget, les projets de conventions et sur d'autres points de gestion.

En cas de consensus lors du pré-CA ou suite à celui-ci, la proposition du ministère des transports et de l'agence est retenue pour être présentée en CA. Sinon, un arbitrage interministériel est demandé pour définir la position de l'administration.

Le pré-CA constitue donc la véritable enceinte où se prennent les décisions, c'est-à-dire où les administrations échangent et négocient aux fins de parvenir aux arbitrages nécessaires. Dans ces conditions, la préparation des débats qui vont suivre au sein du CA, pour leur part, ne semble pas un grand sujet de préoccupation pour les ministères. D'où certains retards, comme l'atteste cet extrait du procès-verbal de la réunion du 16 février 2022 :

« Pour la préparation de ce CA : M. Béchu remercie la DGITM et toutes les administrations qui y sont conviées pour avoir organisé un pré-CA plus de deux semaines avant notre séance (24/1), ce qui nous a permis pour la première fois depuis longtemps d'avoir un BR le vendredi avant le CA, de même pour la clôture des comptes - la partie relative aux conventions était, à l'exception de deux arrivés in extremis, également bien mieux anticipée. C'est un changement notable qui est de très bon augure pour bien commencer cette année ».

2.1.3 Un décalage avec les intentions affichées

Cette situation crée une forme de décalage entre le niveau élevé des compétences et des responsabilités exercées par les membres du CA⁶⁷, d'une part, et celui des échanges, d'autre part. Les procès-verbaux de ces CA manquent d'éléments de fond relatifs à la politique des transports et se résument, dans une grande mesure, à l'approbation de projets d'engagements. S'il a pu en aller autrement par le passé, ceci remonte à une époque antérieure à la création du COI, qui, aujourd'hui, semble le lieu approprié pour ce type de débat stratégique - *en amont* des enjeux de mise en œuvre financière.

Cependant, au CA de l'AFIT, ont été utilement pointées certaines difficultés de gestion liées à cette mise en œuvre financière, principalement sous la forme d'alerte auprès des acteurs concernés. Ceci concerne notamment le constat récurrent de la sous-consommation des crédits ferroviaires, les faibles résultats ou avancées des appels à projets en matière transports en commun ou de mobilités actives, dont les collectivités territoriales sont maîtres d'ouvrage, ou encore dans l'exécution, la tendance des bénéficiaires de crédits à effectuer leurs appels de fonds en fin d'année - ce qui complique la gestion de l'AFIT⁶⁸.

En outre, il existe un hiatus entre, d'une part, le rôle souhaité pour l'AFIT par son dernier président, d'autre part, ses missions et ses moyens réels. Répondant à une question sur son rôle auprès des autorités de tutelle de l'agence et du COI, le dernier président de l'agence, M. Vergriete, a déclaré envisager « *son rôle comme un médiateur, expliquant d'une part les choix opérés et faisant remonter d'autre part les injonctions contradictoires vécues sur le terrain* ». Il a évoqué le projet d'une évolution des statuts de l'AFIT aux fins de lui faire jouer un rôle de « conseil de surveillance »⁶⁹, faisant le rapprochement avec les conseils de surveillance, respectivement, du grand port maritime et de l'hôpital de Dunkerque, qui permettent à son président, ayant une vision de tous les projets, de peser sur les décisions.

Il précisait ainsi sa pensée : « *Fort de mon expérience d'élu local d'une ville portuaire où l'accent a été mis sur le transport collectif, mon rôle est de nouer le lien entre le gouvernement et la représentation nationale, entre le niveau national et local, de faciliter le débat afin d'aboutir, au milieu de l'année 2023, à une vision d'avenir des infrastructures de notre pays* ».

À ce sujet, l'AFIT répond : « *La programmation pluriannuelle est assurée par la DGITM* ». Elle justifie d'ailleurs que l'action de son président ne soit pas encadrée par une lettre de mission en excipant du fait qu'il « *a une marge d'orientation limitée* » et que « *son rôle est avant tout de s'assurer de la bonne mise en œuvre des programmes d'investissement,*

⁶⁷ Certains étant, il est vrai, le plus souvent représentés par des collaborateurs. Ainsi, le directeur du Trésor ne se déplace que rarement. Autrefois le plus souvent représenté par un chef de service, il l'est habituellement aujourd'hui par un adjoint au chef du bureau POLSEC3.

⁶⁸ Extrait du PV du 15 juin 2022 : « *Même si les CP du BR3 sont en augmentation de 600 M€ par rapport à l'exécution 2021, il est possible d'éviter ce qui s'est passé fin 2021 où la moitié de la gestion a été faite dans les dernières semaines de l'année* » (Mme Moosbrugger, SG). Plusieurs de ces PV font allusion au « traditionnel embouteillage de fin d'année », d'où l'introduction d'une « clause de souplesse » (*cf. infra*).

⁶⁹ « *A la question de savoir si l'AFIT est une caisse d'enregistrement ou si elle dispose d'un véritable pouvoir, je crois avoir répondu en avançant l'idée de conseil de surveillance* » (audition parlementaire).

avec une capacité d'interpellation des administrations et des ministres en cas de blocages de gestion ».

D'ailleurs, l'article R.1512-12 du code des transports dispose que l'AFIT « *a pour mission de concourir, dans le respect des objectifs du développement durable et selon les orientations du gouvernement, au financement* » d'un certain nombre de projets et que, à cet effet, « *l'établissement accorde des subventions d'investissement et des avances remboursables, apporte des fonds de concours et participe au financement des investissements prévus par des marchés de partenariat [...]* ». Son conseil d'administration (article R1512-15) délibère sur son budget et autorise la conclusion des conventions et des marchés.

Ainsi, en l'état des dispositions applicables, le « rôle actif » porté par le dernier président ne saurait porter sur la trajectoire financière de l'agence et la définition de la politique des infrastructures des transports, ce qui ne permet d'ailleurs pas ses moyens.

2.2 La question du périmètre des dépenses

2.2.1 Les dépenses prises en charge par l'AFIT

À la suite d'ajouts successifs au code des transports (article R1512-12), le champ de compétences actuel de l'AFIT ne recouvre pas seulement des investissements au sens le plus strict (dépenses de développement ou de modernisation d'infrastructures, « *y compris les équipements qui en sont l'accessoire indispensable* »).

Il inclut, d'abord, des dépenses de *régénération* considérées comme de l'investissement. En particulier, l'AFIT prend en charge le coût de l'entretien dit « lourd » du réseau routier national non concédé, autrefois financé directement par le budget de l'État⁷⁰. S'agissant des routes nationales, le programme 203 ne finance plus que les frais de fonctionnement ou d'exploitation (hors masse salariale) et l'entretien courant.

Le périmètre comprend également des dépenses⁷¹ :

- *des loyers afférant à des partenariats public-privé*, alors que les concours publics dus, au titre de l'État, aux titulaires des contrats peuvent recouvrir, outre l'amortissement des investissements et la rémunération du capital, des charges d'exploitation ;

- *d'investissement hors infrastructure*, comme l'achat de matériels roulants - s'agissant, depuis 2011, des trains d'équilibre du territoire (TET), soit 257,3 M€ de CP en 2022, y compris des matériels des régions dans le cadre d'accords de reprise de lignes de

⁷⁰ Ce, sous forme de fonds de concours au bénéfice des services de l'Etat, gestionnaires de ce réseau, les directions interrégionales des routes (DIR). Les montants concernés ont fortement progressé entre la LFI pour 2017 (416 M€) et 2023 (615 M€), au service d'une remise à niveau dont la nécessité fait consensus mais qui, toutes choses égales par ailleurs, contribue à dégrader les indicateurs de report modal au budget de l'AFIT.

⁷¹ Cf. annexes n° 4 et 5 dressant la liste des 10 principaux projets financés par l'AFIT en AE et CP.

TET. En 2022, l'agence s'est aussi engagée, par avenant, à financer la rénovation de nouvelles voitures, dans le cadre du programme de relance des trains de nuit ;

- de *services* de transport. L'article R1512-12 du code des transports mentionne les « *projets relatifs à la création et au développement de transports collectifs de personnes* », sans indication quant à la nature des dépenses autres que « *y compris l'acquisition des matériels de transport* », ou encore « *des aides au démarrage pour les liaisons maritimes régulières de transport de fret* ».

Il contribue, enfin, au financement de dépenses qui n'ont qu'un lien indirect voire lointain avec les transports tels que les ouvrages de lutte contre l'érosion et l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (pour des montants limités ; 5 M€ en 2022), au titre du programme « *paysage, eau et biodiversité* », géré par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Ceci a conduit l'agence, entre autres exemples, à concourir au financement de l'atelier des territoires sur le littoral de Sète Agglomération Méditerranée, chargé de « *faire émerger (sic) une vision partagée de la résilience du territoire face aux risques d'érosion côtière et de submersion marine à moyen et long terme* », ou à la démolition de bungalows, de gabions et d'un camping, en vue de la « *réestuarisation* » de la Saône, en Normandie.

Les annexes n°4 et n°5 retracent les principaux projets financés par l'AFIT depuis 2016.

2.2.2 Les investissements dans les infrastructures de transport non financées par l'AFIT

A contrario, l'AFIT ne contribue pas au financement de certains investissements de l'État.

Certains sont encore pris en charge par le programme 203 car financés par des fonds de concours en provenance des collectivités territoriales, notamment les opérations de développement des routes nationales (action 01) décidées dans le cadre des contrats de plan État-Régions.

En outre, ce programme verse des subventions à VNF et à SNCF Réseau, qui, indirectement, peuvent servir à la régénération ou à l'entretien « *lourd* » des infrastructures concernées.

L'AFIT apporte des financements conséquents à SNCF Réseau, mais l'entretien du réseau ferroviaire bénéficie aussi de soutiens de l'État par d'autres voies, qui ne constituent pas toutes des subventions d'investissement⁷². Depuis la réforme ferroviaire de 2018, l'État reverse à SNCF Réseau les dividendes qu'il renonce à percevoir de la part du groupe SNCF par le biais d'un fonds de concours transitant par le programme 203. Le plan de relance s'est également traduit par l'octroi de 4,05 Md€ à SNCF Réseau sans passer par l'intermédiaire de l'AFIT. Par ailleurs, il prend en charge des redevances d'accès acquittées auprès de SNCF

⁷² Si on se limite à ces dernières, le bilan annuel des transports en 2021 indique que SNCF en a perçu 345 M€ de la part de l'AFIT, 613 M€ de l'Etat et 1 560 M€ des collectivités locales.

Réseau, pour plus de 2 Md€ par an, et on pourrait aussi s'interroger sur les reprises de dette qui contribuent à un financement par l'État, *a posteriori*, là encore d'une grande variété de dépenses du gestionnaire d'infrastructure, qui incluent une part importante d'investissement et de régénération.

De leur côté, les parlementaires, exerçant leur pouvoir d'amendement, proposent occasionnellement de nouvelles dépenses d'investissement, qui, par construction, ne passent généralement pas par le truchement de l'AFIT.

Tableau n° 6 : Dépenses de la « sphère État » en faveur des transports (P203 + AFIT) en 2022 (en crédits de paiement pour les investissements)

<i>En M€</i>	AFIT	Programme 203		Total Investissement	Total Investissement + fonctionnement
		Fonctionnement	Investissement (hors FDC AFIT)		
	Investissement ⁷³				
<i>Fer</i>	1 250	2 767	2 107	3 357	6 124
<i>Fluvial</i>	309	244	0	309	553
<i>Fonctionnement</i>		98	0	0	99
<i>Multimodal/autres</i>	55	138	0	0	193
<i>Ports/maritime</i>	79	98	89	168	266
<i>Routes</i>	1 059	706	329	1 388	1 464
<i>Transports collectifs urbains et mobilités « actives » (marche, vélo)</i>	536	328	0	536	864
Total	3 289	4 380	2 436	5 724	10 104

Source : données et retraitements de la DGITM, calculs de la Cour

L'AFIT ne finance pas non plus une grande partie des dépenses consenties au service du verdissement des transports, en particulier les infrastructures pour véhicules électriques

⁷³ Sous l'hypothèse simplificatrice que l'AFIT ne finance que des dépenses d'investissement (source : DGITM).

(IRVE) et la mise en œuvre des zones à faibles émissions (ZFE), etc. Ces dépenses relèvent principalement de fonds transversaux (France 2030, fonds vert de soutien aux collectivités locales) ou de programmes de la sphère « énergie-climat ». Pour autant, dans le cadre d'appels à projets pour les transports collectifs en site propre et du volet consacré aux transports en commun en site propre (TCSP) des contrats de plan État-régions, l'AFIT contribue au financement de certains aménagements de nature comparable⁷⁴.

Le fait que certaines dépenses d'investissement de l'État transitent par l'AFIT, et d'autres non, que certaines dépenses de l'AFIT prennent la forme de fonds de concours, et d'autres non, ne contribue pas à la lisibilité de cette politique.

Une clarification s'avère nécessaire. L'intérêt de faire transiter par l'AFIT le financement d'un registre croissant de dépenses est limité et de nature à compliquer inutilement leur gestion et à opacifier les enjeux qui s'attachent à un suivi plus précis :

- d'un nombre limité de grandes infrastructures d'un coût particulièrement élevé (canal Seine Nord Europe, liaison ferroviaire Lyon-Turin, nouvelles LGV, services express régionaux métropolitains etc...), dont la construction ou le développement s'inscrit dans la longue durée,
- et, éventuellement, de grands programmes d'entretien ou d'équipement (par exemple en bornes de recharge électrique), devant également s'étaler sur une longue période.

Par ailleurs, l'agence prend en charge des appels à projets nationaux en matière de transport en commun (57,4 M€ en CP, en 2022) et de mobilités actives (6,8 M€ en CP en 2022), qui, s'ils entrent incontestablement dans le périmètre de ses compétences, lui créent des difficultés de gestion, en raison du grand nombre de conventions avec des collectivités territoriales, pour des montants limités, auxquels ils donnent lieu⁷⁵, et du mécanisme de subventions par acomptes successifs au prorata de l'avancement des projets. Des solutions palliatives ont pu être apportées⁷⁶, mais il est douteux qu'il relève de la vocation de l'AFIT de s'occuper d'une multitude de projets de faible dimension.

À cet égard, si le cadre institutionnel devait rester inchangé nonobstant la recommandation n° 4 – ci-après - de la Cour, deux options seraient envisageables :

- recentrer l'AFIT sur le financement des seules grandes infrastructures nouvelles. Il s'agirait d'en revenir à la vocation de l'AFIT, au moment de sa création en 2004. On peut arguer qu'il n'y a pas de lien à établir entre dépenses de développement, d'une part, d'entretien, d'autre part. Les montants à consacrer au bon état d'un « stock » d'infrastructures existantes n'a pas de rapport avec les besoins de nouvelles solutions de déplacement (« flux »),

⁷⁴ Par exemple, à l'occasion de la construction de la troisième ligne de métro toulousain, 4 parcs relais pour les voitures et 1 500 places de stationnement pour les vélos.

⁷⁵ Par exemple, après le 4^{ème} appel à projets du 15 décembre 2020, 162 ont été retenus en octobre 2021 (98 projets de transports collectifs en site propre et 64 projets de « pôles d'échange »), pour une enveloppe de l'AFIT égale à 900 M€.

⁷⁶ Les crédits des 4^{ème} et 5^{ème} appels à projets en matière de mobilités actives ont été entièrement délégués aux DREAL sous forme de fonds de concours.

- se borner à une simple « remise à plat » en retirant du budget de l'AFIT des dépenses qui ne constituent pas de l'investissement dans des infrastructures de transport et, symétriquement, en y rajoutant celles qui en sont mais n'empruntent pas ce canal aujourd'hui. Cette solution apporterait une forme de rationalité politique et budgétaire, en particulier aux fins de garantir le financement ou, au moins la visibilité, de la part dévolue aux crédits en faveur de la régénération⁷⁷.

En outre, dans le souci lui aussi justifié, d'une vision globale et exhaustive de ces dépenses, une recommandation formulée plusieurs fois par la Cour dans les « notes d'exécution budgétaire » de la mission « écologie, développement et mobilité durables » mérite d'être reprise et complétée.

Recommandation n° 3. (DGITM, DB, 2024) : Compléter le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) de la mission « écologie, développement et mobilité durables » par un état des concours de l'État aux investissements en faveur des transports, qu'ils soient financés par crédits budgétaires, sur crédits de l'AFIT ou par l'intermédiaire de divers fonds et plans (recommandation réitérée).

2.3 Des recettes fluctuantes et incertaines

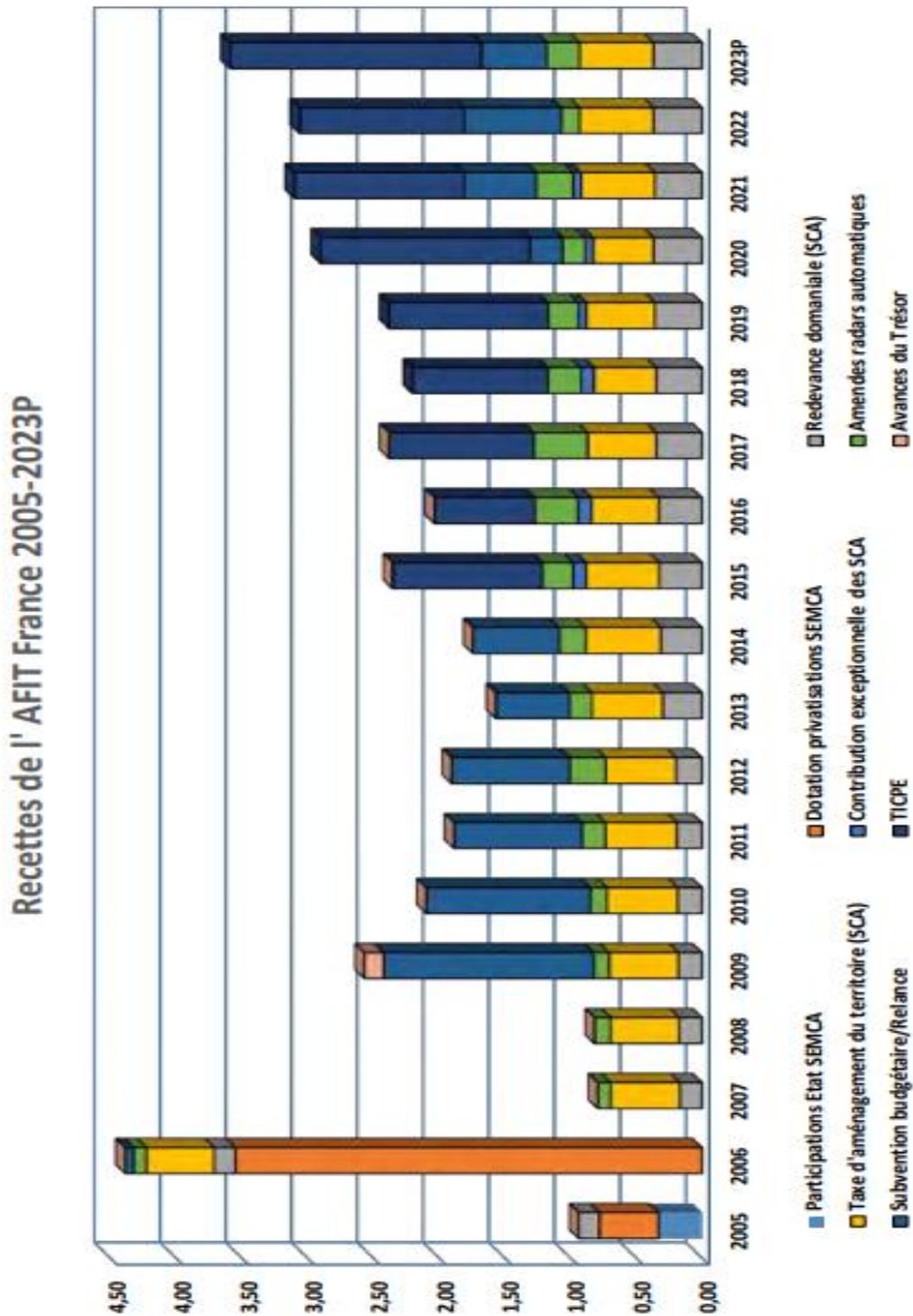
2.3.1 Le « panier » de ressources de l'AFIT

Le tableau ci-après⁷⁸, s'ajoutant sur ce point aux travaux antérieurs de la Cour, retrace les difficultés de l'AFIT à percevoir une ressource spécifique et durable, à la suite de la privatisation des concessions autoroutières historiques qui l'a privée de la ressource initialement prévue de leurs dividendes, puis de l'abandon de projet d'écotaxe poids lourds. Ceci a fait dire au président de l'agence, auditionné par l'Assemblée nationale en janvier 2019, que « l'histoire de l'AFITF, c'est l'histoire de renoncements successifs et d'une absence de stratégie et de vision dans ce pays ».

⁷⁷ Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'abord d'un enjeu de *programmation*, alors que l'AFIT n'est chargée que de la mise en œuvre.

⁷⁸ Source : AFIT, Rapport d'activité 2022.

Graphique n° 1 : Les recettes de l'AFIT entre 2005 et 2023



Depuis 2015, l'agence perçoit :

- des recettes en provenance du secteur routier et autoroutier (87,5% de ses ressources en moyenne sur la période 2016-2023), soit :
 - **une fraction du produit de la TICPE** (45,2% en moyenne de ses recettes sur 2016-2023). Elle excède désormais nettement 1 Md€, sur un total de TICPE nette qui atteignait 30,4 Md€ en 2021, partagés avec l'État (18,3 Md€) et les collectivités territoriales (10,9 Md€). D'abord fixée à hauteur des recettes tirées de la hausse (de 4 centimes par litre) décidée en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids lourds⁷⁹, elle fluctue depuis plusieurs années principalement en fonction des besoins de l'Agence après prise en compte de ses autres ressources. L'AFIT explique, là encore : « *Les négociations budgétaires sont menées par le ministère chargé des transports (DGITM). Le montant de TICPE revenant à l'AFIT est arrêté en LFI et permet de compléter les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses prévues* ». En pratique, ce sont également les versements de TICPE en cours d'année qui permettent d'assurer l'équilibre de la trésorerie de l'agence tout en honorant les appels de fonds ;
 - **des recettes issues des sociétés concessionnaires d'autoroutes** (33% des recettes de l'AFIT sur 2016-2023), soit :
 - une redevance domaniale,
 - la taxe d'aménagement du territoire,
 - une « contribution volontaire », prévue contractuellement. Le versement, d'un total de 1,2 Md€ doit normalement s'échelonner jusqu'à 2030, pour un montant annuel de 60 M€ à partir de 2019,
 - **une partie minoritaire des recettes des amendes prononcées à l'aide de radars automatiques**, qui bénéficient aussi, notamment aux collectivités locales et à l'entretien des radars eux-mêmes (9,2% des recettes de l'AFIT sur 2016-2023),
- une partie du produit de la « taxe de solidarité sur les billets de transport aérien », après versement des parts dues aux autres bénéficiaires (2,3% en moyenne des ressources de l'AFIT sur 2016-2023).

La loi de finances pour 2024 a également instauré une « taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport », d'un rendement annuel estimé à 600 M€.

- des versements en provenance du budget de l'État (9,1% sur 2016-2023)
 - des mesures exceptionnelles de compensation de pertes de recettes subies par l'AFIT (cf. LFR pour 2018, 2019 et 2020),

⁷⁹ Avec retard, de sorte que l'AFIT a temporairement accumulé une dette importante vis-à-vis de la SNCF, notamment.

- au titre de plan de financement exceptionnel décidé par l'Etat, comme le plan de relance destiné à faire face aux conséquences de la crise sanitaire de 2020 et le plan France 2030, pour un total de 3,1 Md€, en faveur de nouveaux programmes ou de l'accélération de projets ;
- des dotations exceptionnelles, souvent décidées en cours d'année, par exemple, en 2022, dans le cadre du plan « Marseille en grand » ou d'un effort supplémentaire en faveur de la réfection des ouvrages d'art routiers (50 M€).

Rappelons que la majeure partie de ces contributions du budget général reviendront ensuite à ce dernier, sous forme de fonds de concours.

Tableau n° 7 : Les ressources de l'AFIT depuis 2016 (en Md€ courants)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P	TOTAL 2016-2023 (Md€)	TOTAL 2005-2023 (Md€)
<i>Redevance domaniale (SCA)</i>	0,33	0,35	0,35	0,36	0,37	0,36	0,37	0,37	2,86	5,22
<i>Taxe d'aménagement du territoire (SCA)</i>	0,51	0,52	0,47	0,52	0,46	0,56	0,56	0,56	4,16	9,53
<i>Contribution exceptionnelle des SCA</i>	0,1	0	0,1	0,06	0,06	0,06			0,38	0,48
Total Autoroutes	0,94	0,87	0,92	0,94	0,89	0,98	0,93	0,93	7,4	15,56 ⁸⁰
Autoroutes en %	46,1 %	36,6 %	41,1 %	38,1 %	30,7 %	29,0 %	28,9 %	24,6 %	33,0 %	35,4 %
<i>Amendes radars automatiques</i>	0,33	0,41	0,25	0,23	0,17	0,28	0,14	0,25	2,06	3,68
<i>Subvention budgétaire/Relance</i>	0	0			0,25	0,55	0,74	0,5	2,04	8,04
Dotations en %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	8,6 %	16,3 %	23,0 %	13,2 %	9,1 %	18,3 %
<i>Produits divers ou exceptionnels</i>	0	0	0,04	0,09	0	0,05	0,02	0,03	0,23	0,66
<i>Taxe de solidarité sur les billets d'avion</i>						0,23	0,14	0,16	0,53	0,53
TICPE	0,76	1,1	1,03	1,21	1,59	1,29	1,25	1,91	10,14	11,28
TICPE en %	37,3 %	46,2 %	46,0 %	49,0 %	54,8 %	38,2 %	38,8 %	50,5 %	45,2 %	25,7 %
TOTAL	2,04	2,38	2,24	2,47	2,9	3,38	3,22	3,78	22,41	43,90

Source : AFIT

2.3.2 Des recettes qui ne s'avèrent ni stables ni prévisibles

Indépendamment des effets de la crise sanitaire, qui ont affecté toute l'économie, nombre de ces recettes se sont révélées fluctuantes et incertaines :

- **les recettes tirées des amendes radar** ont été fortement pénalisées par le mouvement des « Gilets Jaunes » et n'ont jamais retrouvé leur niveau des deux années antérieures (409 M€ en 2017, 167 M€ en 2020, 178 M€ en 2022). Elles

⁸⁰ Dont également 0,33 Md€ de participations des anciennes sociétés d'économie mixte, en 2005.

dépendent des comportements des conducteurs et de politiques répressives qui peuvent évoluer. La part revenant à l'AFIT n'est connue qu'en fin d'année,

- l'AFIT perçoit une partie **de la taxe de solidarité sur les billets d'avion**, s'avérant difficile à prévoir par les pouvoirs publics. Le trafic aérien est, par nature, plus variable que la conjoncture économique générale (cf. conséquences d'attentats, de tensions géopolitiques, donc aussi de « retours à la normale » etc...),
- **la « participation » des SCA** est ancienne mais demeure sujette à des aléas, notamment à de possibles différends entre concédant et concessionnaires, comme l'illustre le cas de la « contribution volontaire ». Les sociétés en ont interrompu le versement à la suite d'un désaccord sur la non compensation (tarifaire) de l'indexation sur les prix de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) - ce qui donne lieu à deux actions en justice relatives, respectivement, à la non compensation de l'indexation de la TAT et aux sommes réclamées par l'AFIT (cf. annexe n°7 sur l'état de ce différend). La perte constatée à ce titre s'établit à 121,7 M€ pour l'ensemble des deux exercices 2021 et 2022.

Le rapport du COI conclut que *« Les recettes de l'AFIT, certes augmentées, ne sont guère assurées. Alors que l'agence concourt au financement de projets d'infrastructures d'ampleur s'inscrivant dans le temps long, plusieurs de ses recettes sont de nature incertaine. L'exercice consistant, année après année, à compenser le manque de recettes de l'AFIT par des collectifs budgétaires place cette dernière dans une situation délicate »*. L'administration partage ce constat puisque le rapport au Parlement sur l'impact de la crise COVID sur l'AFITF et sur ses perspectives de financement à venir évoque *« des recettes de l'AFITF historiquement variables »* et rappelle que *« le modèle de l'AFITF repose sur le financement par recettes affectées, qui sont intrinsèquement aléatoires »*. Cette imprévisibilité oblige à des ajustements budgétaires en fin de gestion peu cohérents avec la dimension pluriannuelle d'opérations d'investissement au principe de la fondation de l'agence.

À moyen ou long terme, d'autres incertitudes grèvent ces recettes :

- la décarbonation des motorisations doit conduire à une baisse progressive de recettes de TICPE. Si leur attrition ne peut s'envisager qu'à une échéance encore lointaine, leur stagnation voire le début de leur baisse, alors que les besoins de l'AFIT vont augmenter, soulève une question budgétaire dès le moyen terme, au premier chef la contribution du mode routier sous une nouvelle forme (cf. annexe n°3),
- la fin des concessions autoroutières dites « historiques » (les plus rémunératrices, y compris pour les pouvoirs publics) soulève la question de la formule appelée à en prendre la suite à leur échéance et du volume de ressources publiques qui pourra être tiré du trafic autoroutier à cet horizon⁸¹.

⁸¹ Lors de l'examen du projet de loi transposant en droit français, notamment, la directive « Eurovignette », le président du COI a pointé *« un risque énorme [lié à cette directive] que la recette des péages qui est aujourd'hui perçue soit diminuée de 70 % »*. Le dernier rapport du COI, de 2023, indique, en effet, que *« les règles européennes, qui s'appliqueront au réseau à l'expiration des concessions [autoroutières] actuelles, et si elles n'évoluent pas d'ici là, imposeront des règles strictes d'encadrement des coûts recouvrables. [...] Le manque*

À cet égard, le colloque européen sur l'avenir du financement des infrastructures de transport co-organisé, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne⁸², n'a pas fourni de pistes de réflexion prometteuses, les discussions sur la question des ressources demeurant très générales.

2.3.3 Une TICPE dont le montant affecté sert de subvention d'équilibre

Les hausses des taux de la taxe décidées pour abonder les caisses de l'AFIT s'inscrivent pleinement dans une logique de report modal. D'aucuns soulignent, toutefois, qu'elles entraînent certains inconvénients intrinsèques à ce prélèvement. En effet, la TICPE nuit à la compétitivité du pavillon routier français, les transporteurs étrangers y échappant pour une part importante. Elles contribuent aussi à une surtaxation des autoroutes concédées, par rapport aux coûts sociaux marginaux.

De leur côté, les ajustements annuels de la fraction de TICPE affectée aux besoins constituent une solution de facilité. Cette fraction, n'étant plus fixe, ne constitue pas un facteur limitatif de la dépense. Elle permet de faire face à son augmentation, sans qu'il y ait à revoir celle-ci en fonction des moyens disponibles. De la sorte, il devient en partie artificiel de la présenter comme un prélèvement fait sur le secteur routier au profit de l'ensemble des modes de transport. En effet, la différence avec une dotation du budget général ou le transfert d'une part de n'importe quel autre impôt d'État tend à devenir nominale, en particulier si les besoins de l'AFIT s'accompagnent de l'affectation d'une part croissante de TICPE à son bénéfice, et au détriment des comptes de l'État.

2.4 Une gestion améliorée, des fragilités persistantes

2.4.1 Des comptes qui traduisent une amélioration du financement de l'agence

Les comptes résumés de l'AFIT au cours de la période 2016-2022 sont présentés en annexe n°8. Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

- des dépenses d'intervention qui représentent plus de 99,5 % de l'ensemble des charges et sont détaillées aux annexes n°11 à 15 ;
- des produits constitués essentiellement des recettes issues des quatre taxes affectées en tout ou partie à l'agence ;

à gagner pose une question d'équilibre des recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transports. »

⁸² Par l'AFIT, l'Université Gustave Eiffel, le think tank TDIE (transport développement intermodalité environnement) et le Cerema en février 2022 « Décarbonation des mobilités : l'avenir du financement des infrastructures de transport », 22 février 2022, Maison de la Chimie, Paris.

- une trésorerie de fin d'exercice fluctuante mais toujours positive ;
- un résultat comptable presque continûment positif entre 2016 et 2022 ;
- des fonds propres en amélioration constante et une situation nette qui redevient positive en 2020.

Les principaux agrégats comptables de l'AFIT sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Principaux agrégats comptables de l'AFIT entre 2016 et 2022 (en M€ courants)

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Montant des disponibilités</i>	100,60	345,60	4,36	1,95	66,27	167,07	117,06
<i>Résultat net</i>	267,68	485,25	-26,45	351,60	185,77	200,73	49,71
<i>Fonds propres</i>	-733,83	-248,58	-275,03	-151,99	33,78	234,51	284,23

Source : AFIT

Au cours de la période sous revue, on constate un redressement des fonds propres de l'AFIT qui traduit une amélioration de ses marges de manœuvre financières. Toutefois, l'utilité d'un fonds de roulement positif pour un établissement tel que l'AFIT est limitée dans la mesure où les ressources de l'agence sont fixées au début de chaque exercice en référence aux charges qu'elle devra couvrir. Le caractère structurellement positif du résultat comptable et le montant de la trésorerie de fin d'exercice montrent que l'AFIT a bénéficié d'un niveau de financement satisfaisant au cours de la période 2016-2022.

Les données comptables les plus significatives concernent les engagements hors bilan⁸³, dont le montant atteint 14,32 Md€ fin 2022. À titre de comparaison, le total de bilan de l'agence varie considérablement, chutant par exemple de 360,8 M€ en 2017 à 14,1 M€ en 2018, essentiellement du fait des variations de trésorerie et de dettes fournisseurs. Un certain nombre d'irrégularités comptables ont été relevées au cours de la période sous revue (cf. annexe n°9).

Les engagements hors bilan de l'AFIT sont présentés dans le tableau ci-dessous.

⁸³ Il s'agit des engagements pluriannuels pris lors de la signature des conventions conclues par l'agence n'ayant pas encore fait l'objet d'un règlement à la clôture de l'exercice.

Tableau n° 9 : Montant des engagements hors bilan de l'AFIT en fin d'exercice (en M€ courants)

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Engagements hors bilan à l'égard de l'État</i>	3 944,02	4 398,18	3 974,99	4 065,35	4 749,22	5 730,74	6 348,50
<i>Engagements hors bilan à l'égard d'autres tiers</i>	7 936,41	7 267,19	7 718,99	8 673,01	7 740,68	8 124,62	7 973,33
Total des engagements hors bilan	11 880,43	11 665,38	11 693,97	12 738,36	12 489,90	13 855,37	14 321,83

Source : AFIT

À la lecture des états financiers, le niveau de détail relatif aux engagements hors bilan fourni actuellement dans l'annexe est trop faible au regard des montants en jeu. Dans ces conditions, même si aucune règle comptable n'y contraint, il est souhaitable que les principaux engagements pluriannuels de l'AFIT soient plus détaillés. La Cour préconise dès lors que, dans l'attente de la suppression de l'AFIT (Cf. *infra*), ses engagements pluriannuels hors bilan qui sont d'un montant supérieur ou égal à 50 M€ soient présentés de manière individualisée.

2.4.2 Un budget de fonctionnement réduit, consacré pour l'essentiel aux dépenses de personnel

Pour assurer son fonctionnement, l'AFIT s'appuie sur les ressources du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT). Les relations entre les deux parties sont régies par une convention de partenariat dont la dernière version date du 22 janvier 2021. Les frais de fonctionnement de l'AFIT représentent une part très faible (0,02 %) de son budget global⁸⁴. Sur la période sous revue, le respect par l'AFIT des obligations qui lui incombent au regard de la réglementation budgétaire n'a pas toujours été assuré (voir annexe n°10).

Le budget de fonctionnement est constitué à 71 % de dépenses de personnel (voir annexe n°11). Celles-ci comprennent essentiellement le remboursement au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires du coût des agents mis à disposition par celui-ci. Les dépenses de personnel ont diminué de 11 % entre 2016 et 2022, essentiellement en raison d'un moindre recours à des personnels temporaires. Les rémunérations versées directement par l'AFIT représentent environ 15 % des frais de personnel et sont composées des indemnités de fonction du président et – pour partie – de

⁸⁴ Ils progressent fortement entre 2016 et 2022 (+31,6 %) du fait d'un certain nombre de dépenses exceptionnelles ayant affecté ce dernier exercice⁸⁴, mais diminuent au cours de la période 2016-2021 (-1,7 %).

celles de l'agent comptable. L'indemnité de fonction du président⁸⁵ a été fixée à un montant de 42 000 € bruts annuels en 2005 et n'a jamais évolué depuis cette date.

Le reste du budget de fonctionnement est constitué des dépenses liées à l'activité quotidienne de l'agence, pour l'essentiel le loyer payé par l'AFIT au MTECT au titre des locaux loués à celui-ci, ainsi que de dépenses d'investissement ponctuelles (achats de mobilier, de matériel de bureau et de matériel informatique).

La convention de partenariat passée entre l'AFIT et le MTECT prévoit la mise à disposition de l'agence d'un effectif de quatre ETP, constitué d'un secrétaire général (personnel de catégorie A+), d'un secrétaire général adjoint (idem), d'un gestionnaire comptable et financier (personnel de catégorie B/B+) et d'un assistant (personnel de catégorie C)⁸⁶. Lors d'un audit réalisé entre mars et juin 2021, le Contrôle général économique et financier (CGefi) a pointé le sous-dimensionnement des ressources humaines de l'AFIT par rapport à ses missions et à son niveau d'activité, et a conclu que la continuité de l'activité de l'agence ne pouvait pas être garantie.

Ces constatations ont été confirmées fin 2021. Dans un contexte marqué par l'épidémie de Covid-19, l'AFIT a en effet rencontré de réelles difficultés de gestion⁸⁷, qui ont conduit le ministère à renforcer temporairement les effectifs de l'agence. Sur la base des conclusions du CGefi, un plan d'action a été élaboré et approuvé fin 2021 par le conseil d'administration de l'établissement. Ce document a prévu plusieurs évolutions visant à renforcer les ressources humaines de l'AFIT, notamment la création d'un poste de contrôleur de gestion interne (personnel de catégorie A/A+) positionné comme un second secrétaire général adjoint.

2.5 L'AFIT, une institution à reconsidérer

2.5.1 Une valeur ajoutée quasi-inexistante dans la programmation financière

Près de vingt ans après sa création, la valeur ajoutée de l'agence s'avère toujours aussi discutable⁸⁸. On peut en fournir quelques illustrations. Interrogée sur certains grands

⁸⁵ Cette indemnité est régie par les dispositions du décret n°2005-1176 du 13 septembre 2005 relatif à l'attribution d'une indemnité de fonction au président du conseil d'administration de l'agence de financement des infrastructures de transport de France, et de l'arrêté du 13 septembre 2005 relatif à l'indemnité allouée au président du conseil d'administration de l'agence de financement des infrastructures de transport de France.

⁸⁶ S'ajoute à ces effectifs – outre le président de l'établissement – un agent comptable à temps partiel, qui cumule cette fonction avec celle de chef du département comptable ministériel.

⁸⁷ L'agent comptable indique ainsi dans son rapport portant sur les comptes de l'exercice 2021 que la situation en matière de ressources humaines au niveau du secrétariat général a été « *très délicate en fin d'année* » et que cette situation « *aurait pu limiter l'activité de l'agence et obérer ses résultats* ».

⁸⁸ L'audition de P. Vergriete le 11 janvier 2023 en vue de sa nomination à la tête de l'AFIT a donné lieu à des remarques suivantes de la part de députés. L'AFIT « *paie la note d'un menu qu'elle n'a pas choisi. Je vous sais dynamique, innovant et déterminé. Pourquoi être candidat à un poste qui a si peu de pouvoir ?* » - Mme

projets qui se sont déjà traduits par des engagements et des paiements de sa part, elle déclare que leur stade d'avancement est suivi par la DGITM et que leur trajectoire financière a été étudiée dans le cadre des travaux du COI. Dans le cas particulier de la « Nouvelle Route Littorale de la Réunion », par exemple, elle répond que son financement sera pris en compte dans le cadre de la révision de la LOM.

Dans l'exercice quotidien de ses missions, essentiellement juridiques et comptables, elle doit dans une large mesure recourir à l'expertise et aux moyens logistiques et matériels de la DGITM, dont les services, ainsi que ceux des DREAL et des DDT, instruisent les appels de fonds et attestent des services faits.

S'agissant de la réflexion et de la concertation sur la politique des transports, l'agence ne saurait devenir le lieu idoine : ce ne serait ni dans son rôle, en aval de la décision publique, ni dans ses moyens et cela l'éloignerait considérablement de sa tâche et de son fonctionnement au quotidien. Il s'agit désormais de la mission du COI⁸⁹.

2.5.2 Un instrument de contournement de la législation budgétaire

Le financement de l'agence par voie de taxes affectées et le reversement d'une fraction majoritaire de ses crédits au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires par voie de fonds de concours permet à celui-ci de s'affranchir du contrôle parlementaire pour plus de la moitié de ses dépenses relatives aux transports.

À cet égard, des parlementaires se plaignent de n'avoir pas connaissance du budget initial prévisionnel de l'AFIT au moment de se prononcer sur les crédits du programme 203, alors que l'agence bénéficie essentiellement de taxes affectées par l'État, ensuite majoritairement reversées à ce dernier sous forme de fonds de concours, principalement à ce même programme 203. Or, ces fonds de concours sont inscrits pour un montant seulement évaluatif dans le PLF et de manière globalisée. Ces parlementaires font valoir que bien qu'adopté en décembre, le budget de l'AFIT est déjà largement mis au point au moment de l'examen du PLF puisque nécessairement établi parallèlement au programme 203, qui en dépend de manière importante.

En outre, l'existence de l'AFIT permet au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires de s'exonérer de certaines dispositions de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notamment :

- du principe d'universalité budgétaire posé à l'article 6. En effet, même si la procédure d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses par voie de fonds de concours est prévue par la LOLF, rien ne s'oppose au financement par crédits budgétaires des dépenses réalisées par l'agence ;

C. Petex-Levet (LR). « Vous précisez dans vos réponses au questionnaire que l'agence est un relais efficace des orientations stratégiques du Gouvernement. Effectivement, on ne saurait faire plus proche, puisque le ministère chargé des transports est directement aux commandes. » - L. Prud'homme (LFI).

⁸⁹Au début du mois de juin 2023, le ministre délégué chargé des transports a également proposé « la création d'une conférence nationale des transports associant l'État, les régions ou les métropoles pour discuter régulièrement de nos problématiques communes de transports : tarifs, billet unique, investissements... ».

- de la limitation à 3 % du report des crédits budgétaires prévue par l'article 15. Cet article ne fixant pas de contrainte pour les crédits de fonds de concours, aucun contrôle n'est réalisé sur les reports de crédits de l'AFIT, alors même que la sous-consommation récurrente des crédits de paiement ouverts dans le budget initial de l'agence indique un non-respect assez fréquent de cette norme. Cette situation constitue un contournement du principe d'annualité budgétaire.

Enfin, le fonctionnement de l'AFIT est peu compatible avec d'autres dispositions de la LOLF, en particulier :

- avec la disposition de l'article 17 prévoyant que les fonds de concours sont constitués de fonds à caractère non fiscal alors que l'agence est majoritairement financée par voie de taxes affectées ;
- avec la règle figurant également à l'article 17 qui prévoit que l'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante, ce qui apparaît difficile à caractériser au regard du manque d'autonomie du conseil d'administration de l'agence.

2.5.3 Une lisibilité de la politique d'investissement de l'État très peu améliorée

La DGITM reconnaît que les circuits entre l'État et l'AFIT « *sont effectivement complexes* ». Des ressources en provenance de l'État, ou des fractions de taxe étatique alimentent l'AFIT dont une part importante des dépenses (66 % des paiements en 2022) consiste en des fonds de concours au bénéfice de programmes budgétaires de l'État, au premier chef le programme 203 (2,1 Md€ de CP en 2022), mais aussi le programme 162 (programme d'intervention territoriale de l'État pour la Guyane et programme exceptionnel d'investissement en Corse - 36 M€ de CP en 2022) et le programme 113 (ouvrages de défense contre la mer - 5 M€ de CP en 2022). D'où de nombreux flux croisés.

Par ailleurs, on a vu qu'en l'état actuel des choses, le périmètre des dépenses prises en charge par l'AFIT ne permet pas de prendre pleinement connaissance du détail et du montant des investissements dans les infrastructures financées par l'État.

2.5.4 L'inadaptation du budget de l'État à la gestion des investissements : un *a priori* contestable

Alléguée par la DGITM, l'inadaptation du budget de l'État à la gestion d'investissements pluriannuels découlerait des aléas inhérents aux grands projets (retards ou accélérations, surcoûts etc...) et des contraintes liées à l'application des lois de finances (réserve et régulation budgétaires, règles limitatives en matière de reports de crédits). Pourtant, le découplage entre engagements et paiements, au moyen des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, vise précisément à prendre en compte les contraintes liées à certaines dépenses, dans le cadre du budget de l'État. Il en est d'ailleurs fait un usage important.

En outre, la DGITM évoque la stabilité et la continuité des financements, donc une forme de « sanctuarisation ». En réalité, celle-ci apparaît peu démontrée. L'AFIT n'assure pas, ni en soi ni en pratique, la soutenabilité financière des engagements pris par l'État. Rien ne garantit que ses ressources soient adaptées à ses besoins futurs ; dans les faits, c'est dans une large mesure le budget de l'État qui, directement ou indirectement, par le biais de dotations occasionnelles et, surtout, de la modulation de la part de TICPE affectée à l'agence, abonde *tous les ans* les recettes de l'AFIT à hauteur de ses dépenses.

Au demeurant, ces arguments ne sauraient légitimer l'existence d'une agence telle que l'AFIT au regard de la doctrine que l'État s'est donnée lui-même. Comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes de janvier 2021 sur les relations entre l'État et ses opérateurs, la circulaire du Premier ministre n° 5647/SG du 9 avril 2013 (Modalités d'organisation des services de l'État ; recours à la formule de l'« agence ») énonce les conditions justifiant la création d'une agence : missions précisément définies, efficacité supérieure à celle des services de l'État, expertise spécifique, nécessité de nouer des partenariats, nécessité de disposer d'une autonomie. Elle précise que la préservation ou la sanctuarisation de moyens, la volonté d'accorder une plus grande visibilité à une politique publique ou la création d'un régime dérogatoire au droit commun des administrations – c'est-à-dire les arguments mis en avant pour dans le cas de l'AFIT - ne justifient pas le recours à une agence.

En outre une circulaire du Premier ministre en date du 5 juin 2019, relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, prescrit qu'« *afin de réduire substantiellement le nombre d'organismes n'ayant pas la taille critique, les administrations devront justifier le maintien des structures dont la taille n'excède pas 100 ETP* ».

L'ensemble des points qui viennent d'être évoqués expliquent que, vingt ans après sa création, la direction du budget et la direction générale du trésor ont exprimé un avis favorable à la suppression de l'AFIT.

2.5.5 Des formules alternatives à celle d'un établissement public

2.5.5.1 Un *statu quo* peu justifiable

Au regard de l'ensemble des développements précédents, le *statu quo*, c'est-à-dire le recours à un établissement public pour gérer, en réalité, des crédits de l'Etat, est peu défendable.

À cet égard, même l'option de **la fusion de la présidence du COI et de l'AFIT** ne présente pas un intérêt suffisant pour justifier la pérennisation de l'agence. Certes, elle établirait un lien continu entre une telle présidence conjointe et l'administration. Cependant, un COI renforcé, comme proposé plus haut, y pourvoirait déjà. Au demeurant, il n'y a pas de gain majeur à attendre du rapprochement des deux institutions, l'AFIT produisant une information essentiellement comptable et d'ores et déjà publique. Le rôle de « conseiller » du COI n'en sortirait donc pas raffermi et on pourrait même se demander s'il n'y a pas une

contradiction entre celui-ci et la présidence de l'AFIT, organe d'exécution, qui conduit le président à défendre les décisions des pouvoirs publics, quelles qu'elles soient.

En fait, les comptes-rendus des réunions du CA de l'AFIT démontrent l'inutilité de cette instance, tandis qu'on voit mal, tant au plan des principes qu'au vu de l'expérience, l'intérêt de confier à une personnalité politique la présidence d'une institution privée de marge de décision, essentiellement chargée de tâches administratives, d'une taille aussi réduite. Ceci explique sans doute en partie la fréquence élevée des changements de titulaires et des périodes de vacance à ce poste, ainsi que, le plus souvent, le cumul de cette fonction avec d'autres responsabilités exécutives locales importantes.

2.5.5.2 La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS)

Dans les faits, l'Agence remplit aujourd'hui le rôle attribué ordinairement à un CAS, réputé retracer, selon la LOLF⁹⁰, « *dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », ces dernières ne pouvant être des rémunérations. Les recettes des CAS peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, ce qui correspond approximativement à la part moyenne des dotations budgétaires dans le budget de l'agence entre 2016 et 2023.

Le principal intérêt de la création d'un CAS consisterait dans l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses de transport qui leur sont liées, en particulier dans l'optique du financement du « report modal ». Toutefois, consacrer des recettes préexistantes à des dépenses déjà programmées, en pratique en fonction des besoins annuels, confère un caractère assez artificiel à cette idée - que le moyen en soit un établissement public ou un compte d'affectation spéciale.

Si l'attrition progressive des recettes de TICPE soulève la question de son remplacement, que la Cour a déjà posée⁹¹, rien ne garantit qu'un nouveau prélèvement, comme aujourd'hui cette dernière, apporte des ressources à concurrence des besoins d'investissement - c'est-à-dire ni plus, ni moins que ces derniers. Elles pourront tout aussi bien s'avérer insuffisantes que trop importantes, ce qui constitue un des inconvénients traditionnels des taxes affectées. À cet égard, l'usage du budget général paraît plus expédient et plus protecteur des deniers publics.

Enfin, la pratique consistant à faire coïncider annuellement autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cas d'un compte d'affectation spéciale n'en fait pas le bon outil de gestion de crédits pluriannuels.

⁹⁰ Article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, du 1^{er} août 2001.

⁹¹ « [...] à terme, la décarbonation des motorisations conduira à un remplacement de la taxation des carburants par un autre prélèvement, éventuellement fondé sur les distances parcourues, cette transition étant déjà amorcée dans certains pays », Cour des comptes, rapport public thématique sur l'entretien des routes nationales et départementales, mars 2022.

2.5.5.3 La solution de la rebudgétisation

La loi organique sur les finances publiques a prévu et permet la gestion de crédits d'investissement pluriannuels dans le cadre du budget de l'État - en particulier la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. À titre d'exemple, on peut citer la mise en œuvre de la loi, pluriannuelle, de programmation militaire dans le cadre de la mission Défense, et du programme n°146 « Équipement des forces ». Les difficultés éventuelles que d'aucuns veulent souligner (liées à d'éventuelles mises en réserve ou régulations infra-annuelles) renvoient à des décisions prises en gestion et non à l'instrument budgétaire.

La création d'une mission budgétaire « politique publique des transports », contribuerait à la fois à un regroupement de crédits d'investissement ayant la même vocation et à une clarification souhaitable au sein du budget de l'État. De fait, la mission « Écologie, développement et mobilité durables », mêle aujourd'hui des politiques nombreuses et hétérogènes, reposant sur 9 programmes, 36 opérateurs et représentant plus de 36 Md€ de crédits de paiement en 2022.

La préparation de décisions aussi stratégiques au sein de l'administration y gagnerait, de même que le suivi de la politique d'investissement qui en serait une composante essentielle. En particulier, la création d'une nouvelle mission entraînerait l'organisation d'un débat budgétaire au Parlement, la rédaction d'un programme et d'un rapport annuels de performance, de notes d'exécution budgétaire et d'un chapitre dans la loi de règlement.

Recommandation n° 4. (DGITM, DB, DG Trésor, 2025) : Supprimer l'AFIT et créer une mission « Politique publique des transports » au sein du budget de l'État.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le rôle de l'AFIT est très limité. Son conseil d'administration ne fait qu'avaliser des décisions déjà prises par le Gouvernement et l'administration, au point que la question du financement des investissements de transport, au principe même de la création de l'agence, puisse dans certains cas passer au second plan. L'agence, près de vingt ans après sa fondation, ne dispose toujours pas, après plusieurs échecs, des ressources stables, prévisibles et pérennes conformes à son objet.

La lisibilité de la politique d'investissement des pouvoirs publics se trouve limitée par le manque de clarté du champ des dépenses prises en charge par l'agence, ce dernier s'étant considérablement étendu, sans beaucoup de rigueur, tout en ne présentant pas un état exhaustif des concours de l'État aux investissements dans les transports.

Cette agence constitue seulement un intermédiaire comptable et juridique créé à des fins de facilité de gestion pour le ministère chargé des transports. Pour en justifier l'existence, ce dernier met en avant l'inadaptation du budget général aux contraintes de gestion de crédits d'investissement sans toutefois en faire la démonstration. En effet, en particulier depuis l'adoption de la loi organique relative aux finances publiques de 2001, le

cadre budgétaire de l'État est conçu pour la gestion pluriannuelle de telles dépenses, d'ailleurs mise en œuvre dans de nombreux domaines.

En pratique, l'AFIT n'a pas permis d'apporter une forme de discipline dans la prise de décision en matière d'investissement ni de mettre en œuvre une programmation de manière rigoureuse. Son mode de financement ne garantit pas non plus la soutenabilité financière des engagements pris par l'État.

Enfin, malgré des améliorations, le statut d'établissement public administratif de l'agence, inadapté tant au regard de son rôle que de ses moyens, réduits à quelques ETP, est à l'origine de certaines difficultés de fonctionnement et de gestion.

Ces constats conduisent à réitérer la recommandation initiale de la Cour en 2009, à savoir supprimer l'AFIT et intégrer ses financements au sein du budget de l'État.

ANNEXES

Annexe n° 1. L'adoption de la convention de financement du canal Seine-Nord-Europe par le conseil d'administration de l'AFIT du 20 novembre 2019	62
Annexe n° 2. La répartition, de 2016 à 2022, des dépenses de l'AFIT entre les cinq programmes d'investissement prioritaires définis par la LOM	64
Annexe n° 3. Les États de l'Union européenne qui avaient établi des prélèvements sur les poids lourds liés à l'usage des infrastructures routières au milieu des années 2010.....	66
Annexe n° 4. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFITF entre 2016 et 2022 en AE	67
Annexe n° 5. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFIT entre 2016 et 2022 en CP	68
Annexe n° 6. Les principaux postes de restes à payer sur 2023-2027	69
Annexe n° 7. L'état du différend actuel avec les sociétés concessionnaires d'autoroute sur la question de la taxe d'aménagement du territoire et des contributions volontaires de ces sociétés	70
Annexe n° 8. Présentation des états financiers de l'AFIT (2016-2022).....	72
Annexe n° 9. Erreurs et omissions comptables constatées dans les comptes de l'AFIT entre 2016 et 2022	75
Annexe n° 10. Analyse du respect par l'AFIT des obligations qui lui incombent au regard de la réglementation budgétaire dans le cadre de la présentation et de l'adoption de ses budgets et de son compte financier au cours de l'exercice 2022.....	79
Annexe n° 11. L'exécution budgétaire de l'AFIT 2016-2022	84
Annexe n° 12. Les engagements de l'AFIT au cours de la période 2016-2022	85
Annexe n° 13. Les paiements par l'AFIT au cours de la période 2016-2022	87
Annexe n° 14. Données chiffrées relatives aux restes à payer de l'AFIT au cours de la période 2016-2022	89

Annexe n° 1. L'adoption de la convention de financement du canal Seine-Nord-Europe par le conseil d'administration de l'AFIT du 20 novembre 2019

Il s'agissait de l'objet essentiel de cette séance, en vue de la signature, le surlendemain, d'un accord de financement avec les collectivités territoriales concernées, à l'occasion d'un comité stratégique du CSNE à Nesle dans la Somme, auquel devait participer le Président de la République.

Un troisième budget rectificatif de l'année devait prendre en compte la dotation en AE correspondante, pour un montant de 1,05 Md€ (portant le total de 2019 pour l'AFIT à 3,6 Md€), étant entendu l'absence d'effet sur les CP en 2019 et « *a priori* » en 2020 selon C. Béchu, président de l'AFIT. Il indique qu'« *il y aura certainement des modifications ultérieures à apporter à cette somme* », présentée à la fois comme « *calée* » tardivement, mais aussi comme « *la bonne somme à débattre* » selon le DGITM, « *en cet instant* » ajoute M. Béchu, ces différentes affirmations ne s'accompagnant d'aucun argument précis.

Le procès-verbal indique :

« M. Michel Neugnot⁹² souhaiterait avoir l'assurance que la couverture de ce montant de près d'1,1 Md€ ne sera pas réalisé à partir des 13,7 Md€ inscrits dans la LOM, mais avec des recettes supplémentaires. Il émet la même demande si, d'aventure, l'Agence avait à rentrer dans un tour de table financier analogue pour TELT.

M. Christophe Béchu note que la LOM sanctuarise une trajectoire financière de 13,7 Md€ sur 5 ans pour l'Agence et s'en félicite. Il note également le fait que les dépenses relatives à ces quelque 1,1 Md€ pour le canal SNE ne devraient intervenir qu'à partir de 2021.

Il replace alors les choses dans leur calendrier : dans l'immédiat, en réponse à une mobilisation unanime des collectivités territoriales et à un soutien massif de l'Europe, l'État a jugé nécessaire de valider sa participation au tour de table financier et c'est l'objet de l'inscription des AE dans le budget de l'Agence.

Mais il convient, maintenant, de mettre à profit l'échéance de temps qui nous est laissée avant que les paiements deviennent effectifs pour finaliser la question des ressources correspondantes. Il prend donc l'engagement de saisir Mme Elisabeth Borne et M. Jean-Baptiste Djebbari sur la question de la soutenabilité financière de l'Agence et d'en faire retour devant le Conseil.

M. Marc Papinutti note, pour sa part, que le canal SNE figurait déjà dans le Grenelle de l'environnement mais pas dans le périmètre de la réflexion ayant abouti à la fixation des 13,7 Md€ de la LOM. La loi l'évoque bien, mais de manière spécifique. Il rejoint alors M. Christophe Béchu dans la relativisation des choses. C'est l'engagement de l'État qui doit

92 Premier vice-président de la région Bourgogne Franche-Comté, en charge des mobilités, des transports scolaires, de l'intermodalité et des infrastructures.

être acté vendredi. Tandis que le travail sur les moyens financiers appropriés, déjà engagé par la DGITM et la DB, doit maintenant se poursuivre. ».

À la suite de cet échange, le CA de l'agence adopta à l'unanimité de ses membres présents ou représentés tant le budget rectificatif que la convention de financement, bien que le texte de cette dernière comportât deux articles dont la rédaction était inachevée, portant notamment sur la date de son entrée en vigueur - mandat étant donné au président du CA de finaliser ces dispositions puis de signer la convention.

Annexe n° 2. La répartition, de 2016 à 2022, des dépenses de l'AFIT entre les cinq programmes d'investissement prioritaires définis par la LOM

source DGITM

Réponse de la DGITM à la demande n°36 de la Cour (« Indiquer la répartition, de 2016 à 2022, des dépenses de l'AFIT en AE et en CP entre les cinq programmes d'investissement prioritaires définis par la LOM »), en date du 14 avril 2023 :

Cette répartition selon les cinq programmes de la LOM ne constitue pas un axe d'analyse spécifique de suivi dans le SI de l'AFITF⁹³. Une répartition d'ordre interne peut néanmoins être réalisée en fonction des opérations et types d'opérations financés par l'agence.

Les cinq programmes d'investissement prioritaires définis par la LOM (article 1) sont les suivants :

« a) L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;

b) La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;

c) Le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales prioritairement par des aménagements des itinéraires existants ;

d) Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien, afin de renforcer la dynamique de développement des transports en commun, les solutions de mobilité quotidienne alternatives à la voiture individuelle et les mobilités actives au bénéfice de l'environnement, de la santé, de la sécurité et de la compétitivité ;

e) Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse, et notamment le renforcement de l'accessibilité des ports, des pôles logistiques et des grands itinéraires internationaux ferroviaires, maritimes et fluviaux. »

Pour le mode ferroviaire (hors les « mises aux normes »), il est difficile de distinguer dans les opérations de la comptabilité budgétaire de l'AFITF ce qui relève respectivement des programmes b ou d. Par exemple la première phase d'une LGV qui « développe l'usage des mobilités moins polluantes » (d) peut être une « désaturation d'un nœud ferroviaire » (b). Ces deux programmes sont donc confondus dans le suivi présenté ci-dessous.

⁹³ *Sic.* L'acronyme « AFIT » s'est substitué à « AFITF » en novembre 2021.

Le tableau suivant présente ces dépenses selon les programmes LOM, au niveau de la dépense finale⁹⁴ (CP en M€) :

Tableau n° 10 : Les dépenses prévues de l'AFIT selon les 5 programmes de la LOM

LOM	Programmes LOM	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022-2016	
a	L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants	621	577	681	718	795	942	979	58%	
c	Désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales	348	421	457	464	547	441	461	33%	
d et b	Développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien et résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires	906	1 018	1 029	1 212	1 392	1 399	1 491	65%	
Multimodal/Autres	Multimodal/Autres	69	68	346	16	14	36	55	-20%	
e	Soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse	76	70	59	54	74	233	301	298%	
fonc.	Fonctionnement AFITF	24	1	1	1	1	1	1	Sans objet	
Total général		-	2 044	2 155	2 573	2 465	2 824	3 051	3 289	61%

N.B : les 346 M€ « Multimodal/Autres » en 2018 s'expliquent par le versement d'une indemnité pour l'écotaxe (326 M€). Les 24 M€ « fonctionnement » en 2016 s'expliquent par le remboursement d'un prêt à l'AFIT (23 M€).

Les indications chiffrées de 2019 n'étaient pas exhaustives⁹⁵ et, par ailleurs, couvraient une période d'une décennie, de 2018 à 2027, ce qui rend difficile la comparaison des programmes et des réalisations, contrairement à ce qui devrait être leur vocation.

⁹⁴ Les AE sont des dépenses moins régulières que les CP, notamment en raison des projets qui nécessitent un volume d'AE important pour être engagés. L'évolution des CP est ainsi un indicateur plus précis.

⁹⁵ En revanche, elles distinguaient bien les programmes b et d.

Annexe n° 3. Les États de l'Union européenne⁹⁶ qui avaient établi des prélèvements sur les poids lourds liés à l'usage des infrastructures routières au milieu des années 2010

Redevance kilométrique	Droits d'usage du réseau routier
Autriche	Danemark
République tchèque	Lituanie
Allemagne	Luxembourg
Slovaquie	Pays-Bas
Pologne	Roumanie
Hongrie	Bulgarie
Slovénie	Suède
Portugal	Royaume-Uni
Belgique	

Source : Rapport d'information de la commission des finances sur le financement des infrastructures de transport (septembre 2016)

⁹⁶ Ainsi que le Royaume Uni.

**Annexe n° 4. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFITF
entre 2016 et 2022 en AE**

Projet	AE (M€)	Années d'engagement
Tunnel européen Lyon-Turin (TELT)	1997	2016 -2022
Canal Seine Nord Europe (CSNE)	1 065	2019
RCEA Route Centre Europe Atlantique (P203)	296	2016-2022
TET - matériel roulant (Région Normandie)	720	2016
TET - rames automotrices Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Limoges-Toulouse (SNCF Voyageurs)	687	2019
TET - matériel roulant nouvelle tranche (SNCF Voyageurs)	484	2018
TET - matériel roulant nouvelle tranche (SNCF Voyageurs)	362	2017
TET - matériel roulant (Région Hauts de France)	250	2018
Nouvelle Route du Littoral (La Réunion)	290	2016
Serqueux-Gisors (SNCF Réseau)	104	2017 et 2022

Source AFIT

**Annexe n° 5. Les dix principaux projets d'investissement financés par l'AFIT
entre 2016 et 2022 en CP**

Projet	CP (M€)	Années de dépense
TET - matériel roulant (Région Normandie)	720	2017-2021
Tunnel européen Lyon-Turin (TELT)	576	2016-2022
TET - matériel roulant nouvelle tranche (SNCF Voyageurs)	345	2018-2022
LGV Sud Europe Atlantique (SEA) (SNCF R)	721	2016-2021
PPP Financement ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire (BPL) (SNCF R)	575 RAP (restes à payer): 1 567	2016-2022
PPP Financement du système de télécommunication GSM-R sur le réseau ferré national (SNCF R)	550 RAP: 125	2016 -2022
PPP Financement contournement ferroviaire Nîmes et Montpellier	502 RAP: 1 779	2017-2022
Nouvelle Route du Littoral (La Réunion)	419	2016-2022
TET - matériel roulant nouvelle tranche (SNCF Voyageurs)	315	2017-2022
TET - rames automotrices Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Limoges-Toulouse (SNCF Voyageurs)	161	2016-2022
LGV EST (SNCF R)	274	2016-2021
RCEA Route Centre Europe Atlantique (P203)	178	2016-2022
Canal Seine Nord Europe (CSNE)	156	2021-2022

Annexe n° 6. Les principaux postes de restes à payer sur 2023-2027

- Lyon-Turin tunnel de base : 1 631 M€ ;
- CPER volet transports en commun en Ile-de-France : 1 473 M€ ;
- CPER (et contrats analogues outre-mer) volets routiers : 1 468 M€ ;
- Canal Seine Nord Europe : 949 M€ ;
- Trains d'équilibre du territoire - Matériel roulant et dépenses annexes (commandes passées pour l'État et pour les lignes transférées aux régions) : 744 M€
- CPER volets ferroviaires : 740 M€ ;
- LGV Bretagne Pays de la Loire (PPP) : 510 M€ ;
- LGV Nîmes Montpellier (PPP) : 480 M€ ;
- Appel à projets Mobilités actives (déjà engagés, hors 99 M€ restant à engager) : 306 M€;
- AAP transports en commun hors IdF : 298 M€ ;
- Fret ferroviaire (capillaires, autoroutes ferroviaires...) : 271 M€ ;
- CPER portuaires : 226 M€ ;
- Route Centre Europe Atlantique : 172 M€ ;
- Métro Toulouse : 145 M€ ;
- Rocade L2 de Marseille (PPP) : 137 M€ ;
- Global System for Mobile communications - Railways (standard de communication basé sur le GSM, et développé spécifiquement pour les applications et les communications ferroviaires) : 124 M€.

Annexe n° 7. L'état du différend actuel avec les sociétés concessionnaires d'autoroute sur la question de la taxe d'aménagement du territoire et des contributions volontaires de ces sociétés⁹⁷

Conformément au protocole de 2015, l'État, l'AFIT et les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ont conclu sept conventions précisant les modalités de versement de la contribution volontaire exceptionnelle (CVE), ainsi que les modalités de règlement des différends relatif à l'interprétation ou à l'application des conventions CVE (article 5 des conventions). Ces sept conventions sont rédigées en des termes identiques, seuls les montants de la CVE varient pour chaque SCA.

Les SCA ont procédé sans difficultés au versement de la CVE de 2016 à 2020.

En décembre 2020, les SCA ont indiqué à l'État et à l'AFIT qu'elles entendaient suspendre le versement de la CVE pour 2021 en raison du différend qui les opposait à l'État à propos des conséquences de l'indexation de la TAT par la loi de finances pour 2020. Les SCA estimaient que cette indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) était assimilable à une hausse des prélèvements obligatoires et demandaient une compensation du préjudice qu'elles estimaient subir sur le fondement de l'article 32 de leur cahier des charges. L'État a refusé d'accorder une telle compensation ; ce refus a été contesté par l'ensemble des SCA devant le tribunal administratif de Paris.

Considérant que ce différend sur la TAT constituait un « *refus implicite de l'État de mettre en œuvre les stipulations du Protocole de 2015* », les SCA ont d'une part, sollicité la constitution de la commission de conciliation prévue à l'article 5 (règlement des différends) des conventions CVE, afin d'examiner les demandes de compensation des SCA à raison de l'indexation de la TAT ; et d'autre part, indiqué qu'elles suspendaient, en application de cette même disposition, le versement de la CVE pour 2021.

La conciliation demandée par les SCA s'est déroulée au cours du premier semestre 2021. Celle-ci n'a pas permis aux parties de parvenir à un accord.

En août 2021, l'AFIT a notifié à chaque SCA un « avis de sommes à payer » pour la CVE 2021 et un titre de recettes afin de recouvrer ce montant. En septembre 2021, ces décisions et ces titres ont été contestés par les SCA à la fois devant le tribunal judiciaire de Nanterre (l'article 5 des conventions CVE prévoyant sa compétence) et devant le tribunal

⁹⁷ Source : AFIT, réponse en date du 29 mars 2023 à la question n°57 « Décrire le différend actuel avec les sociétés concessionnaires d'autoroute sur la question de la taxe d'aménagement du territoire et des contributions volontaires, ainsi que le rôle et l'action de l'AFIT dans son règlement. Indiquer la nature juridique de ces contributions volontaires. »

administratif de Cergy-Pontoise Les SCA ont notamment relevé l'absence de publication de la délégation de signature de la secrétaire générale de l'AFIT signataire des actes.

- Faisant le constat de ce vice de forme, l'AFIT a indiqué aux SCA, par courrier du 18 novembre 2021, qu'elle retirait les titres de recette ; les SCA se sont dès lors désistées, le 17 février 2022, de leur recours initié le 7 septembre 2021 contre la CVE 2021.

Le 22 décembre 2021, l'AFIT a notifié aux SCA un nouvel avis de sommes à payer pour la CVE 2021 et de nouveaux titres de recette. Ces nouveaux actes ont été attaqués par les SCA, le 11 février 2022, devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

S'agissant de la CVE 2022, les SCA ont adressé, en décembre 2021, au ministre délégué chargé des transports et au président du conseil d'administration de l'AFIT un courrier indiquant qu'elles entendaient suspendre son versement. Ce courrier précisait que « *cette suspension [était] motivée par la persistance du différend né du refus de la compensation de la majoration de la Taxe d'aménagement du Territoire (TAT) résultant de l'indexation du taux de cette taxe décidée dans la LFI 2020* ».

- Le 13 mai 2022, en cohérence avec l'échéancier des conventions CVE, l'AFIT a notifié à chaque SCA un avis de sommes à payer la CVE 2022 et un titre de recette afin de recouvrer ce montant. Ces actes ont été attaqués par les SCA, le 8 juillet 2022, devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

À fin mars 2023 :

- Le recours des SCA contre la décision de l'État de refuser toute compensation de l'indexation de la TAT a été rejeté par le tribunal administratif de Paris par jugement du 13 janvier 2023 ; les SCA ont interjeté appel contre cette décision.

- Le tribunal judiciaire de Nanterre a écarté, par jugement du 30 août 2022, sa compétence pour juger des recours contre les actes relatifs au recouvrement de la CVE, considérant que « *le protocole d'accord transactionnel du 9 avril 2015 étant un contrat administratif [le TJ a fait référence sur ce point à l'arrêt du Conseil d'État du 18 mars 2019], il s'ensuit que la convention litigieuse pour le versement d'une contribution volontaire exceptionnelle à l'AFIT par la société concessionnaire d'autoroute, qui en est l'accessoire, revêt également la nature de contrat administratif ; (...) le litige relève de la compétence exclusive du juge administratif* » ;

- La clôture de l'instruction portant sur les recours contre les actes de recouvrement des CVE 2021 et 2022 a été annoncée au 13 avril 2022 ; les SCA n'ont pas répliqué à ce jour aux mémoires en défense déposés par l'AFIT.

Annexe n° 8. Présentation des états financiers de l'AFIT (2016-2022)

2016

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	1 790 370,0
<i>Produits (en k€)</i>	2 058 046,5

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	118 970,6	56,4	118 914,2
<i>Passif (en k€)</i>	118 914,2		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2017

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	2 397 082,7
<i>Produits (en k€)</i>	2 397 082,7

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	360 835,8	56,4	360 779,4
<i>Passif (en k€)</i>	360 779,4		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2018

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	2 252 313,6
<i>Produits (en k€)</i>	2 252 313,6

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	14 132,4	34,2	14 098,2
<i>Passif (en k€)</i>	14 098,2		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2019

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	2 478 454,1
<i>Produits (en k€)</i>	2 478 454,1

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	15 240,4	34,7	15 205,7
<i>Passif (en k€)</i>	15 205,7		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2020

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	2 912 714,5
<i>Produits (en k€)</i>	2 912 714,5

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	84 870,2	35,2	84 834,9
<i>Passif (en k€)</i>	84 834,9		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2021

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	3 264 588,5
<i>Produits (en k€)</i>	3 264 588,5

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	247 029,2	46,3	246 982,8
<i>Passif (en k€)</i>	246 982,8		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

2022

Compte de résultat :

<i>Charges (en k€)</i>	3 331 888,9
<i>Produits (en k€)</i>	3 331 888,9

Bilan :

	Brut	Amortissements et dépréciations	Net
<i>Actif (en k€)</i>	290 032,3	58,4	289 973,9
<i>Passif (en k€)</i>	289 973,9		

Source : Cour des comptes d'après AFIT

Annexe n° 9. Erreurs et omissions comptables constatées dans les comptes de l'AFIT entre 2016 et 2022

En 2018, un rapprochement des inventaires physique et comptable de l'actif a été réalisé. Ce travail devra être finalisé afin de fiabiliser définitivement les immobilisations de l'agence. Les gestionnaires de l'AFIT ont également recensé les factures d'intérêts de retard reçues par l'établissement et inscrit ces derniers dans les comptes. Ces efforts ont permis d'améliorer la fiabilité des écritures comptables. Toutefois, outre ces inexactitudes identifiées et corrigées par les gestionnaires de l'agence, d'autres erreurs n'ont pas été relevées. De ce fait, et à cause du caractère tardif des corrections réalisées, la plupart des états financiers de l'AFIT entre 2016 et 2022 sont entachés d'erreurs ou d'omissions.

L'imputation comptable de certaines données financières apparaît par ailleurs inexacte. C'est le cas des dépenses d'intervention – comptabilisées en charges de fonctionnement et non en charges d'intervention – et de la grande majorité des ressources de l'agence, comptabilisées en « produits avec contrepartie directe », et non en « produits de la fiscalité affectée ». Ces erreurs faussent la perception que les lecteurs des états financiers ont de l'activité de l'AFIT et de ses ressources. Il serait également utile que la présentation de l'annexe aux comptes soit normalisée, afin de faciliter la lecture des états financiers sur une base pluriannuelle.

Omissions constatées :

Au sein du bilan :

Passif :

- Au titre des exercices 2016 à 2020 inclus, non-comptabilisation d'un certain nombre de factures d'intérêts de retard dues par l'agence (factures finalement prescrites).

Au sein de l'annexe :

- Caractère incomplet de l'état de l'actif présenté au titre de l'exercice 2016, qui ne permet pas d'éclairer les chiffres inscrits à l'actif immobilisé du bilan et ne comprend aucune immobilisation incorporelle ;
- Au titre des exercices 2016 et 2017, absence d'informations relatives aux factures d'intérêts de retard dues par l'agence ;
- Tout au long de la période sous revue, absence d'éléments explicatifs relatifs aux lignes « Consommation de marchandises et approvisionnements, réalisation de travaux et consommation directe de service par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation des stocks », « Salaires, traitements et rémunérations diverses », « Autres charges de personnel » et « Autres charges de fonctionnement (dont pertes pour créances irrécouvrables) », notamment dans le rapport de l'agent comptable ;
- Tout au long de la période sous revue, absence d'éléments explicatifs permettant de reconstituer le montant apparaissant à la ligne « Autres produits de gestion » ;

- Tout au long de la période sous revue, les engagements financiers pluriannuels (engagements hors bilan) de l'agence sont mentionnés au sein de l'annexe et sont ventilés selon deux catégories de bénéficiaires (État et Autres tiers) ; cette exigence résulte effectivement de la réglementation ; toutefois, afin de respecter pleinement celle-ci – en particulier la norme N°13 du Recueil des normes comptables pour les établissements publics – il aurait été souhaitable que les principaux engagements pris par l'AFIT soient détaillés ;
- Au titre de l'exercice 2018, absence d'informations relatives aux amortissements et provisions.

Erreurs constatées :

Au sein du bilan :

Passif :

- Au titre de l'exercice 2016, intégration du résultat de l'exercice au sein du report à nouveau ;
- Au titre des exercices 2016 et 2017, erreur dans le montant de la provision pour risque relative aux factures d'intérêts de retard à régler par l'agence apparaissant au passif du bilan (voir la correction effectuée en 2018 suite au travail de recensement des factures effectué par l'ordonnateur) ;
- Au titre des exercices 2016 à 2018 inclus, inscription d'un avoir (créance à recevoir) d'un montant de 833,33 k€ non à l'actif du bilan à la ligne « Créances clients et comptes rattachés », ou « Créances sur les autres débiteurs », mais au passif du bilan, à la ligne « Autres dettes non financières », affecté d'un signe négatif.

Au sein de l'annexe :

- Au titre de l'exercice 2016, chiffre relatif aux immobilisations corporelles différent à l'actif du bilan et au sein de la rubrique dédiée à ce poste figurant dans l'annexe ;
- Absence de mention de la sortie d'actif de plusieurs immobilisations au titre de l'exercice 2016 ;
- Erreurs de chiffres au sein du rapport de l'agent comptable relatif à l'exercice 2016, concernant notamment la situation définitive du compte 119 « Report à nouveau (solde débiteur) » ;
- Au titre des exercices 2016 à 2019 inclus, absence de comptabilisation, au sein de la rubrique présentant l'état de l'actif, des licences des progiciels de gestion utilisés par l'agence ;
- Au titre de l'exercice 2019, erreur dans l'amortissement de la licence du logiciel AGE figurant dans le tableau relatif aux immobilisations incorporelles fourni dans la rubrique consacrée à l'état de l'actif ; dans le même document, inscription erronée de la sortie d'actif de ce même applicatif ;

- Au titre de l'exercice 2019, la liste des factures d'intérêts de retard dues par l'agence est impossible à réconcilier avec celle qui figure dans l'annexe aux comptes de l'exercice 2018 ;
- Au titre de l'exercice 2020, présence d'incohérences dans la rubrique relative à l'état de l'actif (confusion entre les comptes « Informatique-Bureautique » et « Mobilier de bureau » dans le résumé, sortie d'inventaire très précoce et donc sans doute erronée de plusieurs éléments d'actif, incohérence entre le tableau d'état de l'inventaire et le tableau de dotation aux amortissements pour certains matériels) ;
- Au titre de l'exercice 2021, fourniture d'un certificat administratif erroné portant sur la refonte du site internet de l'agence ;
- Au titre de l'exercice 2021, erreurs au niveau des amortissements (de l'exercice et cumulés), ainsi que de la valeur nette des immobilisations dans le tableau relatif au matériel informatique et bureautique figurant dans la rubrique présentant l'état de l'actif ;
- Au titre de l'exercice 2021, erreur au niveau de la sortie d'actif du site internet de l'agence dans le tableau qui lui est relatif figurant dans l'état de l'actif.

Imputations comptables erronées ou discutables :

Au sein du compte de résultat :

Partie Charges :

- Au titre de l'exercice 2016, imputation des charges sociales portant sur les rémunérations versées par l'AFIT à son président et à son agent comptable au sein du poste « Autres charges de personnel » retraçant les sommes remboursées au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires au titre du personnel mis à disposition de l'agence par celui-ci, et non au sein du poste « Charges sociales » de la rubrique « Charges de personnel » ;
- Tout au long de la période sous revue, imputation des dépenses d'intervention de l'AFIT au sein des charges de fonctionnement à la ligne « Autres charges de fonctionnement (dont pertes pour créances irrécouvrables) » et non au sein des charges d'intervention à la rubrique « Dispositif d'intervention pour compte propre » ;

Partie Produits :

- Tout au long de la période sous revue, comptabilisation de la taxe d'aménagement du territoire à la ligne « Subventions spécifiquement affectées au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'État et des autres entités publiques » et non à la ligne « Produits de la fiscalité affectée » ;
- Tout au long de la période sous revue – à l'exception de l'exercice 2016 s'agissant de la fraction de la TICPE affectée à l'AFIT – comptabilisation des produits issus de la redevance domaniale, de la TICPE et des amendes résultant des contrôles radar au sein de la rubrique « Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité) » à la ligne « Autres produits de gestion » et non au sein de la rubrique « Produits sans

contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés) » à la ligne « Produits de la fiscalité affectée » ;

- Au titre de l'exercice 2020, comptabilisation de remboursements relatifs à des prestations de services au sein de la ligne « Ventes de biens ou prestations de services » et non au sein de la ligne « Autres produits de gestion ».

Au sein du bilan :

Actif :

- Tout au long de la période sous revue, comptabilisation des produits à recevoir au titre des amendes résultant des contrôles radar à la ligne « Créances clients et comptes rattachés » de l'actif et non à la ligne « Créances sur les redevables (produits de la fiscalité affectée) » ou à la ligne « Créances sur des entités publiques (Etat, autres entités publiques) des organismes internationaux et la Commission européenne ».

Passif :

- Jusqu'en 2020, comptabilisation de factures anciennes non réglées pendant plusieurs années à la ligne « Dettes fournisseurs et comptes rattachés » et non à la ligne « Autres dettes non financières ».

Annexe n° 10. Analyse du respect par l'AFIT des obligations qui lui incombent au regard de la réglementation budgétaire dans le cadre de la présentation et de l'adoption de ses budgets et de son compte financier au cours de l'exercice 2022

L'AFIT est un établissement public national à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé des transports⁹⁸. Il dispose de la qualité d'opérateur de l'État. Du fait de son financement assuré quasi-exclusivement par ce dernier, l'agence est soumise aux règles de la comptabilité publique (titres I^{er} et III du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁹⁹ et Recueil des règles budgétaires des organismes – RRBO).

Au titre de son statut, l'AFIT est tenue de présenter chaque année un budget initial, le cas échéant, des budgets rectificatifs, ainsi qu'un compte financier. Ces documents doivent respecter certains impératifs (présentation du budget par enveloppes¹⁰⁰, respect d'un plafond d'emploi, caractère limitatif des crédits, approbation par les autorités de tutelle...). En outre, l'agence doit produire un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP).

La réglementation budgétaire applicable aux organismes soumis aux titres I^{er} et III du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* prévoit que les documents à établir dans le cadre de la présentation et de l'adoption des budgets et du compte financier peuvent varier en fonction de la nature de l'entité concernée et de son activité.

Pour ce qui concerne l'AFIT, ses gestionnaires devraient, dans le cadre des délibérations portant sur le budget initial de l'agence, établir et présenter systématiquement au conseil d'administration huit tableaux budgétaires. Il s'agit des tableaux 1 (autorisations d'emplois), 2 (autorisations budgétaires), 3 (dépenses par destination), 4 (équilibre financier), 6 (situation patrimoniale), 7 (plan de trésorerie) et 10 (tableau de synthèse budgétaire et comptable) – qui sont obligatoires pour tous les établissements publics administratifs nationaux – ainsi que du tableau 9 (prévision et exécution des opérations pluriannuelles), qui se justifie pleinement dans le cas de l'AFIT, dont la mission est de gérer un dispositif d'intervention et qui contracte chaque année des engagements pluriannuels pour des montants atteignant plusieurs milliards d'euros. A ces huit tableaux devrait s'ajouter, pour les exercices 2020 à 2022, le tableau 8 (opérations sur recettes fléchées), nécessaire s'agissant des dépenses engagées et payées dans le cadre de la mise en œuvre du plan « France Relance ».

Pour l'établissement et l'approbation du compte financier, le principal ajustement applicable à l'agence par rapport aux dispositions à caractère général prévues par le Recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO), porte sur la possibilité de ne pas fournir, dans le dossier de présentation du compte, le tableau 5 (tableau des opérations pour compte de tiers), inutile au regard du statut comptable de l'agence.

⁹⁸ Article R. 1515-12 du code des transports.

⁹⁹ Article R. 1512-19 du code des transports.

¹⁰⁰ La présentation du budget doit distinguer les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et d'intervention et les dépenses d'investissement.

S'agissant enfin des budgets rectificatifs, aucun aménagement des obligations posées par le RRBO ne peut être identifié dans le cas de l'AFIT.

Par rapport aux obligations qui lui incombent, l'agence n'établit et ne transmet actuellement à son conseil d'administration et à ses tutelles que des informations succinctes, qui ne respectent ni les règles ni le formalisme prévus par la réglementation budgétaire, comme le montre l'analyse des documents établis dans le courant de l'année 2022 à l'occasion de l'adoption des différents budgets et du compte financier de l'établissement.

Analyse des documents budgétaires produits en 2022 par l'AFIT :

Budget initial :

Pour ce qui concerne le vote du budget initial (il s'agit du budget de l'exercice 2023, adopté fin 2022), l'AFIT n'a transmis à son organe délibérant qu'un seul des neuf tableaux budgétaires qu'elle aurait dû établir (le tableau 3). Si l'on descend au niveau des tableaux de chiffres composant chacun des dix tableaux budgétaires définis par la réglementation, l'agence n'en a réalisé que deux, le tableau des dépenses par destination (obligatoire) et le tableau des recettes par origine (facultatif), sur les 19 – dont 18 obligatoires – que la réglementation prévoit dans le cas d'un établissement tel que l'AFIT¹⁰¹. En particulier, l'agence n'a établi aucun des quatre tableaux budgétaires sur lesquels son conseil d'administration devait se prononcer (tableau des autorisations d'emplois, tableau des autorisations budgétaires, tableau d'équilibre financier et tableau de situation patrimoniale).

S'agissant de la note de présentation de l'ordonnateur accompagnant le projet de budget, elle apparaît assez succincte, mais peut être considérée comme respectant globalement les exigences posées par la réglementation.

En revanche, la délibération adoptée par le conseil d'administration n'intègre aucune des composantes exigées par le Recueil des règles budgétaires des organismes (plafond des autorisations d'emplois, plafond des autorisations budgétaires par enveloppes, variation de trésorerie, résultat et variation du fonds de roulement de l'établissement).

Il est vrai qu'un certain nombre d'informations prévues par la réglementation figurent dans le dossier accompagnant le projet de budget 2023 établi par les gestionnaires de l'établissement. Ces éléments sont présentés au sein de tableaux de chiffres dont le format est spécifique à l'AFIT, qui sont intégrés dans la note de l'ordonnateur (on trouve ainsi un tableau succinct d'autorisations budgétaires ne comportant cependant ni recettes, ni ventilation des dépenses par enveloppes). Toutefois, même en tenant compte de ces éléments, les lacunes par rapport aux exigences réglementaires sont manifestes.

Par ailleurs, la fourniture d'un certain nombre d'informations ne constitue pas la seule obligation à laquelle l'AFIT doit se conformer s'agissant de la présentation et de l'adoption de ses documents budgétaires. En effet, le respect du formalisme des tableaux budgétaires défini par la réglementation est obligatoire, comme le précise expressément le RRBO.

¹⁰¹ Sur ces 19 tableaux de chiffres, 13 sont obligatoires quel que soit le statut de l'établissement, un est facultatif et cinq ne doivent être fournis que si l'activité de l'organisme le justifie, ce qui est le cas pour l'AFIT.

Il est intéressant de noter que les manquements constatés dans les éléments portés à la connaissance de l'organe délibérant de l'agence à l'occasion de l'adoption de son budget initial ne relèvent pas d'une méconnaissance de la réglementation. En effet, la note de l'ordonnateur accompagnant le projet de budget présente une structure qui dérive étroitement de celle utilisée au sein du Recueil des règles budgétaires des organismes pour présenter les tableaux budgétaires, dont cette note reprend partiellement les rubriques. Il apparaît donc que le RRBO a servi de référence pour l'élaboration du dossier relatif au budget 2023 de l'établissement.

Budgets rectificatifs :

Les quatre budgets rectificatifs votés par le conseil d'administration de l'AFIT au cours de l'année 2022 présentent des lacunes voisines de celles constatées pour le budget initial. Ainsi, aucun des quatre tableaux budgétaires dont la réglementation rend l'établissement et la transmission à l'organe délibérant obligatoires (tableaux 1, 2, 4 et 6) n'a été fourni lors de l'adoption de ces différents budgets. Par ailleurs, des tableaux dont le contenu aurait dû être modifié au regard des données contenues dans les budgets rectificatifs – notamment les tableaux 9 et 10 – n'ont pas non plus été transmis au conseil d'administration de l'agence. En fait, seul le tableau 3 a été établi et distribué aux administrateurs lors de l'examen des budgets rectificatifs, sur le modèle de ce qui a pu être observé s'agissant du budget initial.

Pour ce qui concerne la note de l'ordonnateur accompagnant les budgets rectificatifs, elle apparaît globalement complète, même si elle ne contient presque aucun élément explicitant le mode de financement des dépenses supplémentaires. Le solde budgétaire est ainsi présenté en déséquilibre dans plusieurs budgets rectificatifs, sans qu'il soit fourni d'élément permettant d'anticiper ou de justifier un retour à l'équilibre.

Compte financier :

Le dossier transmis au conseil d'administration de l'AFIT dans le cadre de l'approbation de son compte financier (il s'agit du compte financier de l'exercice 2021 voté au début de l'année 2022) présente de nombreuses omissions, même si, globalement, il apparaît plus complet que ceux produits lors de l'adoption des différents budgets.

Pour ce qui concerne le compte financier lui-même, les tableaux budgétaires 1 et 4, ainsi que l'annexe aux comptes – tous documents présentant un caractère obligatoire – manquent, à l'exception du rapport de l'agent comptable qui constitue une partie de l'annexe. En revanche, le tableau budgétaire 2 est fourni, de même que l'essentiel des états financiers (bilan, compte de résultat et état d'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés). S'agissant du dossier devant accompagner le compte financier, aucun des tableaux budgétaires exigés par le RRBO (tableaux 3, 7, 8, 9 et 10) n'a été transmis aux administrateurs, mais des informations assez détaillées recoupant partiellement celles qui doivent figurer dans ces documents sont présentées dans un format spécifique à l'AFIT. On note également la présence du tableau retraçant la variation et le niveau du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie de l'établissement, qui constitue une partie du tableau budgétaire 6, pourtant non exigé par la réglementation dans ce cadre.

Le rapport de gestion de l'ordonnateur accompagnant le compte financier présente de nombreux éléments d'information à destination du conseil d'administration. Toutefois, son format est très éloigné de celui défini par le Recueil des règles budgétaires des organismes, et un certain nombre d'éléments prévus par celui-ci ne sont pas fournis (équilibre financier,

caractère soutenable de l'exécution budgétaire, risques financiers, trajectoire budgétaire...). De plus, d'un point de vue général, l'analyse des données fournies apparaît superficielle.

Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel :

Pour ce qui concerne le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC), ainsi que la note de l'ordonnateur qui doit l'accompagner, ces documents n'ont pas été établis par l'AFIT.

Spécificité de l'AFIT au regard des documents relatifs aux dépenses de personnel :

Un élément important, spécifique à l'AFIT, doit être précisé dans le cadre de cette analyse. L'agence se trouve en effet dans une situation particulière au regard de ses dépenses de personnel, dans la mesure où la quasi-totalité des agents qu'elle emploie sont mis à sa disposition par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. De ce fait, l'agence ne dispose pas – à l'inverse de la quasi-totalité des opérateurs de l'État – d'un plafond d'autorisations d'emplois voté en loi de finances. Cette particularité limite l'intérêt des documents budgétaires dédiés aux ressources humaines dont le RRBO demande la production (il s'agit essentiellement du tableau budgétaire des autorisations d'emplois – tableau 1 – et du DPGEC).

Toutefois, la réglementation ne prévoit pas de dérogation à l'élaboration de ces documents pour les établissements se trouvant dans la situation de l'AFIT. Par ailleurs, la plupart des tableaux relatifs aux dépenses de personnel incluent les emplois hors plafond, les agents mis à disposition des organismes dont le coût est pris en charge par ceux-ci, de même que les personnels temporaires (stagiaires). Ainsi, si l'on excepte le tableau détaillant les facteurs d'évolution des dépenses de personnel qui figure dans le DPGEC – qui n'a pas beaucoup de sens dans le cas de l'AFIT, mais pour lequel des dispenses ou des aménagements de format peuvent être accordés¹⁰² – aucune raison impérieuse ne s'oppose à la production de ces documents par l'AFIT.

Conclusion :

D'un point de vue global, l'analyse du respect par l'AFIT des obligations réglementaires qui s'imposent à elle dans le cadre de la présentation de ses documents budgétaires révèle de sérieuses lacunes. Même en tenant compte du fait qu'un certain nombre d'éléments d'information sont fournis sous une forme spécifique à l'agence (au sein des notes élaborées par l'ordonnateur et dans des tableaux de chiffres dont le format est propre à l'établissement), les carences par rapport aux exigences réglementaires sont nombreuses. L'AFIT ne respecte pas, par ailleurs, le formalisme des documents budgétaires définis par la réglementation, alors même que celui-ci est d'application obligatoire.

Au-delà des irrégularités juridiques *stricto sensu*, il apparaîtrait souhaitable que la présentation du budget de l'AFIT par enveloppes soit plus clairement établie au sein des documents budgétaires produits par l'agence, et qu'au regard de la nature de l'activité de celle-ci (gestionnaire de dispositif d'intervention), son conseil d'administration adopte une résolution visant à ce que les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'organisme fassent l'objet

¹⁰² Au regard de sa situation particulière, l'AFIT serait parfaitement légitime à solliciter l'autorisation de bénéficiaire de ces dispenses ou de ces aménagements.

d'enveloppes séparées dans le cadre de l'établissement et de la présentation des budgets, conformément à la possibilité ouverte par l'article 178 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.

Le manque de rigueur de l'AFIT dans l'application des règles prévues par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 et le recueil des règles budgétaires des organismes soulève par ailleurs des questions quant à la validité juridique des décisions d'ordre budgétaire qui sont prises par le conseil d'administration de l'agence. L'organe délibérant de l'AFIT ne s'étant pas prononcé sur un certain nombre de documents sur lesquels son approbation est requise (tableaux budgétaires 1, 2, 4 et 6), et le formalisme de ses délibérations n'étant pas conforme aux exigences réglementaires, on peut s'interroger sur la régularité des votes émis sur les budgets initiaux et rectificatifs de l'établissement, ainsi que sur son compte financier, et par extension, sur la valeur juridique de ces documents.

Annexe n° 11. L'exécution budgétaire de l'AFIT 2016-2022

Entre 2016 et 2022, la gestion budgétaire de l'AFIT se caractérise par l'adoption d'un grand nombre de budgets rectificatifs (entre quatre et huit par an), cette tendance s'étant renforcée pendant la crise de la Covid-19. Par rapport au budget initial, le montant des ressources de l'agence fluctue de manière modérée, même si certaines taxes affectées peuvent connaître des évolutions assez importantes en cours d'exercice (amendes radar). Les autorisations d'engagement présentent des évolutions infra-annuelles marquées (+1,57 Md€ en 2019 ; -1,27 Md€ en 2017), qui illustrent le caractère de caisse de financement de l'AFIT. Les évolutions des crédits de paiement sont plus modestes, même si elles augmentent en fin de période (-335,5 M€ en 2021 et -287,5 M€ en 2022). L'essentiel des budgets rectificatifs a pour but d'entériner – souvent à enveloppe constante – la modification du volume et / ou de l'échéancier de paiement des projets, du fait des aléas affectant leur réalisation. Plusieurs dizaines de modifications sont effectuées chaque année.

Tableau n° 11 : L'exécution budgétaire de l'AFIT

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes							
Budget initial	1 920,34	2 150,00	2 440,20	2 478,07	2 981,58	3 325,65	3 527,84
Budget exécuté	2 058,05	2 397,08	2 231,31	2 461,62	2 888,40	3 152,21	3 238,87
Ecart en M€	+137,71	+247,08	-208,88	-16,44	-93,18	-173,44	-288,96
Ecart en %	+7,2 %	+11,5 %	-8,6 %	-0,7 %	-3,1 %	-5,2 %	-8,2 %
Autorisations d'engagement							
Budget initial	1 434,13	3 220,00	2 477,59	1 944,02	2 040,75	4 353,44	4 301,90
Budget exécuté	2 464,27	1 944,77	2 476,87	3 506,97	2 595,51	4 426,98	3 766,10
Ecart en M€	+1 030,14	-1 275,23	-720,00	+1 562,95	+554,75	+73,53	-535,80
Ecart en %	+71,8 %	-39,6 %	-0,0 %	+80,4 %	+27,2 %	+1,7 %	-12,4 %
Crédits de paiement							
Budget initial	1 926,68	2 249,72	2 767,11	2 481,80	2 982,01	3 386,90	3 576,38
Budget exécuté	2 043,53	2 155,22	2 572,55	2 464,87	2 824,07	3 051,41	3 288,89
Ecart en M€	+116,86	-94,50	-194,55	-16,93	-157,93	-335,49	-287,49
Ecart en %	+6,1 %	-4,2 %	-7,0 %	-0,7 %	-5,3 %	-9,9 %	-8,0 %

Source : Cour des comptes d'après AFIT

Annexe n° 12. Les engagements de l'AFIT au cours de la période 2016-2022

Au 31 décembre 2022, le montant total des engagements pris par l'AFIT depuis sa création s'élevait à 54 Md€. Par rapport à la période 2009-2015, le montant des engagements a diminué de 11 % au cours des sept dernières années. Ainsi, après une période de montée en puissance des financements de l'agence consécutive à sa création en 2005 (qui a culminé en 2011), l'activité de l'AFIT a atteint un palier.

Les engagements annuels pris par l'AFIT sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 12 : Engagements annuels pris par l'AFIT entre 2016 et 2022 (en M€ courants)

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Engagements annuels	2 464,27	1 944,18	2 476,87	3 496,39	2 594,58	4 426,38	3 766,10	21 167,98

Source : AFIT

Entre 2016 et 2022, les engagements annuels de l'AFIT ont fluctué entre 1,94 Md€ et 4,43 Md€, avec une moyenne d'environ 3 Md€. Les variations entre exercices ont été importantes, à la hausse (+70,6 %) comme à la baisse (-21,1 %), pour partie en raison des décisions prises sur quelques grands projets (CSNE, TELT)¹⁰³. On note également une augmentation sensible des engagements en fin de période, liée à l'entrée en vigueur du plan « France Relance », dont une partie du volet « Transport » a été confiée à l'AFIT¹⁰⁴. Les fluctuations observées confirment le caractère de caisse de financement de l'agence.

Entre 2016 et 2022, le secteur ferroviaire a été le premier secteur financé par l'AFIT (35,9 % des engagements), devant le secteur routier (33,8 %) et les transports urbains (17,3 %). Le financement des transports urbains a connu une nette montée en puissance au cours des dernières années (passage de 9,3 % des engagements en 2016 à 22,3 % en 2022). Entre 2016 et 2022, les modes de transport autres que routier ont été destinataires des deux tiers des engagements, une part cohérente avec l'objectif de report modal assigné à l'agence. Toutefois, si l'on compare la période 2009-2015 et la période 2016-2022, on constate une forte augmentation des autorisations d'engagement consacrées au transport routier (+1,08 Md€ ; passage d'un quart à un tiers des engagements). L'évolution des engagements, favorable au report modal au cours des sept dernières années, apparaît donc défavorable à ce mouvement sur une période plus longue. Toutefois, cet accroissement des dépenses en faveur du secteur routier concerne la régénération du réseau et non son développement (voir annexe suivante).

¹⁰³ La signature de la convention de financement de la Société du Canal Seine-Nord Europe a conduit à l'engagement d'un montant de 1,06 Md€ en 2019, tandis que la signature en 2021 du troisième avenant à la convention relative à la réalisation et au financement des travaux de construction des ouvrages de la partie commune du Tunnel Euralpin Lyon-Turin a donné lieu à l'engagement d'un montant de 854,9 M€.

¹⁰⁴ Les engagements pris par l'agence au titre de ce plan d'un montant de 100 Md€ se sont élevés à 430,0 M€ en 2020, 1,35 Md€ en 2021 et 897,8 M€ en 2022, soit un total de 2,68 Md€.

Entre 2016 et 2022, l'État a bénéficié de 62,1 % des autorisations d'engagement de l'agence. La prépondérance de la puissance publique au sein des bénéficiaires des engagements de l'AFIT est une constante depuis la création de l'agence. Toutefois, ce phénomène s'est renforcé au cours de la période récente¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Entre 2005 et 2014, les engagements de l'AFIT en faveur de l'Etat ont représenté un peu plus de 56 % des engagements de l'agence.

Annexe n° 13. Les paiements par l'AFIT au cours de la période 2016-2022

Au 31 décembre 2022, le montant total des paiements réalisés par l'agence depuis sa création s'élevait à 38,69 Md€. Les crédits de paiement consommés pendant la période 2016-2022 étaient en forte hausse (+ 4,00 Md€, soit +27,9 %) ¹⁰⁶ par rapport à ceux dépensés entre 2009 et 2015. Le rythme des paiements s'est donc sensiblement accéléré au cours des sept dernières années.

Entre 2016 et 2022, les paiements effectués par l'AFIT ont fluctué entre 2,02 Md€ et 3,29 Md€ par an, ce qui représente une moyenne de 2,62 Md€. Ils s'inscrivent dans une tendance haussière quasiment continue tout au long de la période ¹⁰⁷. Les variations entre exercices apparaissent beaucoup moins marquées que pour les engagements.

Tableau n° 13 : Paiements annuels réalisés par l'AFIT entre 2016 et 2022 (en M€ courants)

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Paiements annuels	2 019,46	2 154,63	2 572,00	2 464,26	2 823,54	3 050,82	3 288,89	18 372,81

Source : AFIT

Les trois principaux bénéficiaires des décaissements de l'agence au cours des sept dernières années ont été le transport ferroviaire (7,60 Md€ ; 41,3 %), le transport routier (6,61 Md€ ; 36,0 %), et les transports urbains (2,12 Md€ ; 11,6 %). La part des modes de transport non routiers s'est élevée à 60,7 % sur la période, un chiffre en forte croissance entre 2016 (58,0 %) et 2022 (66,1 %). Les transports urbains ont vu leurs paiements multipliés par plus de 2,5 entre le début et la fin de la période étudiée et le transport fluvial, par un facteur supérieur à 3,7 ¹⁰⁸. Sur longue période, le poids relatif des transports urbains connaît néanmoins une légère érosion de son poids relatif, celui-ci passant de 12,7 % entre 2009 et 2015 à 11,6 % entre 2016 et 2022. Entre ces deux périodes, le secteur routier a bénéficié d'un surplus de financement d'environ 1 Md€. Toutefois, celui-ci a été affecté aux dépenses dites de régénération, qui ont fortement augmenté entre 2009 et 2022 et non aux dépenses de développement, qui ont, au contraire, sensiblement baissé au cours du même intervalle de temps ¹⁰⁹. Cet accroissement accompagne donc un effort en faveur du maintien en état du réseau existant et non une accélération de la construction de nouvelles routes.

La part des paiements effectués au profit de l'État atteint 58,9 % en moyenne entre 2016 et 2022, ce qui fait du budget de l'État le principal bénéficiaire des crédits de paiement de l'AFIT. Toutefois, la prépondérance de l'État s'est légèrement effritée au cours de la période

¹⁰⁶ En moyenne, l'AFIT a dépensé annuellement 572,1 M€ de plus entre 2016 et 2022 qu'entre 2009 et 2015.

¹⁰⁷ Le volume de crédits consommés annuellement est supérieur de 62,8 % en 2022 à ce qu'il était en 2016.

¹⁰⁸ On retrouve dans ce chiffre l'impact du projet de Canal Seine-Nord Europe.

¹⁰⁹ Les dépenses de régénération du réseau routier sont passées de 11% des crédits de paiement consommés par l'AFIT en 2009 à 18% en 2022. Dans le même temps, la part des dépenses de développement a évolué de 32% des paiements à 14%.

récente¹¹⁰. Les paiements attribués aux maîtres d'ouvrages privés, sont, comme c'est le cas pour les engagements, très fluctuants¹¹¹.

¹¹⁰ La puissance publique a capté 63 % des crédits de paiement entre 2005 et 2014.

¹¹¹ Ils sont compris entre 792,9 M€ et 1,41 Md€ au cours de la période sous revue.

Annexe n° 14. Données chiffrées relatives aux restes à payer de l'AFIT au cours de la période 2016-2022

Les restes à payer accumulés par l'AFIT au cours de la période 2016-2022, retraités du remboursement de la dette due à la société Ecomouv', sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 14 : Différence entre engagements pris et paiement réalisés annuellement par l'AFIT au cours de la période 2016-2022 retraité du remboursement de la dette due à la société Ecomouv'

M€ courants	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Écart entre engagements et paiements	+444,80	-210,45	+231,25	+1 032,13	-228,96	+1 375,57	+477,21	+3 121,56

Source : Cour des comptes d'après AFIT

Entre 2016 et 2022, le montant global des engagements pris par l'AFIT a été supérieur de 2,79 Md€ au montant des paiements¹¹², la différence atteignant 1,85 Md€ au titre des seuls exercices 2021 et 2022. Le montant des restes à payer constitués au cours de la période est minoré par le remboursement, en 2018, de la dette due à la société Ecomouv' (326,4 M€). Retraité de cet élément exceptionnel, la différence entre engagements et paiements a atteint 3,12 Md€ en sept ans, un chiffre plus représentatif du volume des restes à payer accumulés par l'AFIT entre 2016 et 2022. Les principaux écarts entre engagements et paiements annuels sont dus aux engagements consentis en faveur du Canal Seine-Nord Europe et du Tunnel Euralpin Lyon Turin.

Les transports urbains concentrent près de la moitié (49,0 %, soit 1,53 Md€) des restes à payer constitués entre 2016 et 2022. Cela s'explique par le volume très élevé des engagements pris par l'AFIT en faveur de ce secteur entre 2020 et 2022. Le transport fluvial a également accumulé d'importants engagements non honorés au cours de la période (900,6 M€ soit 28,8 % des restes à payer), en grande partie du fait de l'engagement de la convention de financement de la Société du Canal Seine-Nord Europe.

¹¹² Chaque année, les autorisations d'engagements ont dépassé en moyenne de 400 M€ environ les crédits de paiement.

Tableau n° 15 : Montant des restes à payer de l'AFIT en fin d'exercice au cours de la période 2016-2022 (en M€ courants)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Restes à payer	11 857,50	12 295,10	12 084,65	11 917,87	12 863,22	12 116,12	14 908,03	15 385,24

Source : AFIT

Les projets gérés par l'État représentent les trois quarts (74,4 % ; 2,32 Md€) de la différence entre engagements et paiements au cours de la période sous revue. Cette sur-représentation de la puissance publique au sein des restes à payer ne traduit pas une priorisation des paiements en faveur d'autres bénéficiaires que l'État, mais s'explique par la forte accélération des engagements consentis envers ce dernier entre 2020 et 2022.

L'important écart entre engagements et paiements observé au cours de la période 2016-2022 a sensiblement accru le montant des restes à payer de l'AFIT en fin d'exercice. Celui-ci est passé de 11,86 Md€ fin 2015 à 15,38 Md€ en 2022, soit une augmentation de 3,53 Md€ (+29,7 %) majoritairement concentrée sur les exercices 2021 et 2022 (+3,27 Md€) du fait des engagements pris au titre du plan « France Relance ». Le niveau des restes à payer se situait à un niveau très élevé fin 2022, proche de son plus haut historique¹¹³.

Le transport ferroviaire concentrait près de 40 % (6,12 Md€) des restes à payer au 31 décembre 2022. Cette prédominance s'explique par la durée particulièrement longue des projets dans ce secteur, ainsi que par la proportion significative de partenariats public-privé au sein de ceux-ci¹¹⁴. L'essentiel du reliquat se répartissait entre les transports urbains (17,9 %) et le secteur routier (16,8 %). La part des modes de transport autres que routier dans les restes à payer en fin d'exercice est passée de 76,1 % fin 2015 à 83,1 % fin 2022, marquant l'intensification de l'effort financier de l'AFIT en faveur du report modal au cours de cette période.

Les porteurs de projets privés représentaient l'essentiel (58,7 %) des restes à payer au 31 décembre 2022, mais la part de l'État au sein de ceux-ci n'a cessé d'augmenter au cours de la période sous revue, passant de 4,29 Md€ fin 2015 à 6,35 Md€ fin 2022¹¹⁵. Cette situation ne traduit pas une forme de priorité accordée aux bénéficiaires tiers en matière de paiements mais s'explique par l'accélération des engagements en faveur de l'État entre 2020 et 2022.

Le taux de restes à payer¹¹⁶ de l'ensemble des dépenses d'intervention de l'AFIT s'élevait à 28,4 % au 31 décembre 2022. Il était plus élevé pour le transport fluvial (38,8 %) et les transports urbain (37,4 %), et sensiblement plus faible pour le secteur routier (14,8 %). Il

¹¹³ Depuis 2005, le montant de restes à payer en fin d'exercice n'a été supérieur à 15 Md€ qu'en deux occasions, au cours des années 2013 (16,46 Md€) et 2014 (15,16 Md€). Le montant des restes à payer fin 2022 représente donc le deuxième montant le plus élevé de restes à payer en fin d'année observé depuis la création de l'agence.

¹¹⁴ Ce type de contrats se traduit pour l'agence par le paiement de loyers sur des périodes pouvant atteindre 25 ans.

¹¹⁵ Cela représente une hausse de 2,06 Md€ (+48,0 %) en sept ans.

¹¹⁶ Celui-ci se définit comme le rapport entre les restes à payer à une date donnée et le cumul des engagements à la même date. Ce taux renseigne sur la rapidité de conversion des autorisations d'engagement en crédits de paiement, ainsi que sur la part des engagements restant à honorer à un instant précis.

était particulièrement peu élevé pour l'État (19,0 % contre 43,8 % pour les autres bénéficiaires), et en baisse sensible sur longue période (il s'élevait à 35,8 % fin 2015).

Le montant de restes à payer fin 2022 représente plus de trois années de paiements de l'AFIT¹¹⁷. Cette durée est en recul sensible par rapport à celle relevée fin 2015 (plus de six ans). Le délai de résorption des restes à payer demeure toutefois important dans certains secteurs (il atteint plus de neuf ans pour les transports urbains et plus de six ans pour le secteur fluvial). Le caractère raisonnable du délai global d'apurement des restes à payer est dû à l'augmentation des capacités de paiement de l'agence et traduit une amélioration sensible de sa situation financière.

¹¹⁷ La référence est le montant annuel moyen de paiements observé entre 2016 et 2022.